

УДК 364(075.8)

ББК 65.272я73

А40

Рецензенты:

Д-р соц. наук, проф. А.В. Миронов;

Д-р полит, наук, проф. М.В. Савва;

Д-р полит, наук, проф. С.В. Передерни

Акмалова А.А., Капицын В.М.

Социальная работа с мигрантами и беженцами: Учеб. пособие / Отв. ред. П.Д. Павленок. — М.: ИНФРА-М, 2008. — 220 с. — (Высшее образование).

ISBN 978-5-16-003015-9

В учебном пособии анализируются теоретико-методологические основы социальной работы с мигрантами, раскрывается содержание жизнесферной базы работы с ними, освещается помощь мигрантам как направление социальной работы.

Предназначено для студентов, обучающихся по специальностям «Социальная работа», «Социология», «Юриспруденция», «Политология», для преподавателей, практических работников, а также всех, кто интересуется данной проблемой.

ББК65.272я73

ISBN ISBN 978-5-16-003015-9 © Акмалова А А, Капицын В.М.,2008

ПРЕДИСЛОВИЕ

«Земля превращается в планету мигрантов», — таков один из многочисленных заголовков в сети Интернет¹, характеризующих актуальность данной проблемы и риски, связанные с миграцией. На наших глазах разворачиваются масштабные перемещения огромных потоков людей. Для одних государств миграция становится источником устранения дефицита рабочей силы, для вторых она разрешает одновременно проблему и национально-культурной, и исторической идентичности. Так, в 1990-е гг. из бывшего СССР в Израиль эмигрировали около 700 тыс. граждан, имеющих высшее техническое образование; в Израиле это образно назвали «золотым дождем». Помимо разрешения проблемы специалистов была подтверждена национально-культурная идентичность государства Израиль. Активную политику дифференцированной экономической иммиграции проводят США, Канада, Австралия. Для третьих стран миграция еще и восполняет существенные социально-демографические потери (Россия, Германия). Для четвертых, наоборот, исход из нее жителей становится единственным способом решить проблему перенаселенности (Китай, Индия) или обеспечения населения, а также безработицы (Афганистан, Азербайджан, Грузия, Молдавия, Таджикистан, Украина). Для некоторых стран, имеющих обширные территории, эмиграционные потери стали серьезной социальной бедой (Россия, Казахстан).

Миграция может способствовать перекройке государственных границ, подрыву национально-культурной идентичности отдельных территорий и расшатыванию государственного суверенитета, как, например, это происходило в автономном крае Косово в Сербии. Глобализационные процессы влияют на интенсификацию миграционных потоков, делают миграцию более масштабной, разнообразной, трансграничной и, по существу, постоянной (перманентной). Решая одни проблемы, миграция сама способствует

¹ См.: Home Page. Вестник Форума. 2005. № 7. Известные социологи С. Кастлес и М. Миллер употребили термин «эпоха миграции» (см.: *Castles S., Miller M. The Age of Migration. L., 1996*).

возникновению других — не менее сложных — социальных, психологических и правовых; она становится «горячим» направлением социальной политики и социальной работы.

Актуальность данных проблем отражена и в общественном сознании, художественном творчестве, научной рефлексии. Ученые не могут обойти эту проблему, связанную со многими как гуманитарными, так и экономическими вопросами. Появились уже сотни статей и книг по проблемам миграции¹. В них ставятся масштабные вопросы, ведется поиск ответов, выдвигаются концепции. Государства осознают, что миграционная политика стала составной частью социальной и экономической политики, требующей наиболее серьезного внимания. Миграционная политика не может обходиться без социальной защиты и социальной работы с мигрантами. Но именно этот аспект остается недостаточно обеспеченным в научном и организационном плане. Между тем события в пригородах французских городов (Париже, Марселе и др.) в 2005 г. еще раз показали серьезность проблемы натурализации, аккультурации, адаптации иммигрантов, восприятия ими принимающего государства.

Тем не менее государства Европейского Союза готовятся принимать миллионы новых трудовых мигрантов, чтобы восполнить нехватку рабочих рук и демографические потери (по ряду оценок, за 10 лет до 30 млн чел.). Подобная проблема стоит и перед Россией, которой для нормального развития населения и территории требуется только на Дальнем Востоке и в Сибири около 18 млн переселенцев. И перед последними встанут определенные социальные проблемы. Миграционная политика должна быть тесно связана с программой социально ориентированных мероприятий — социальной защитой, социальной адаптацией и интеграцией иммигрантов.

¹ См., например: Моденов В.А., Носов А.Г. Миграция: история, реальность, перспективы. М., 2002; Проблема незаконной миграции в России: Реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). М., 2004; *Тюркин М.* Стратегия развития миграционной политики в России // Россия в глобальной политике. 2005. Т. 3. № 1. С. 186-194 и др.

В настоящем учебном пособии авторы старались рассматривать сложные научные проблемы в ракурсе изучения предмета студентами — будущими специалистами по социальной работе. По мере необходимости авторы раскрывали некоторые теории миграции и социальной работы, прибегая к отсылкам к научной литературе. Уделено внимание и общим проблемам миграции, и процессу становления социальной работы с мигрантами.

Пособие будет полезно не только будущим специалистам по социальной работе, но также и студентам, обучающимся на факультетах и отделениях социологии, политологии, социальной педагогики, юриспруденции, психологии, социально-культурного сервиса и туризма, менеджмента.

Раздел I

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Глава 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОДОЛОГИЯ

1.1. Миграция с точки зрения социальной работы

Исследование социальной работы с мигрантами предполагает выяснение сущности самого явления миграции (лат. *migratio* — переселение)¹. Существует множество подходов к исследованию миграции населения. Обществоведческие дисциплины рассматривают миграцию населения каждая под своим углом зрения (демография, экономика, социология, культурология, политология, правоведение, география, история, антропология). Общего подхода к определению данного понятия в обществоведении нет². Правда, для социальной работы с мигрантами такое обстоятельство пока может рассматриваться, скорее, как позитивный момент. Социальная работа с мигрантами находится в начале пути своей научной и практической институционализации. Существующие школы и направления ведут продуктивные исследования, накапливая в рамках своих концептуальных подходов научный, в том числе эмпирический материал, ценный для социальной работы. Условия плюрализма научных подходов дают возможность, постепенно формируя свою отраслевую концепцию, используя так называемые рабочие понятия, продвигаться к искомому понятию миграции.

Тем не менее даже в учебных целях следует найти методологический подход к миграции, который был бы по своим объяснительным возможностям ближе к социальной работе. Подход социального работника является интердисциплинарным, близким к подходу антрополога, социолога, культуролога, демографа.

¹ См.: Словарь иностранных слов. М, 1994. С. 378.

² См.: *Ионцев В.А.* Классификация основных научных подходов в изучении миграции населения // Миграция населения. Вып. 1. М., 2001

Социальная работа как формирующееся научное направление и учебная дисциплина использует многие подходы, но все-таки вырабатывает специфический взгляд на миграцию.

Социальный работник видит в миграции населения аспекты, приводящие к противоречиям мигрантов с новой социальной средой, отклонениям от нормы (дезадаптация, дезинтеграция, девиация). Необходимо находить способы, позволяющие эти отклонения компенсировать, корректировать с помощью разных методов работы как с самими мигрантами, так и с принимающим населением.

Мигранты — субъекты, которым необходима социальная помощь в адаптации и интеграции. Наиболее оптимально рассмотрение миграции одновременно как разрыва определенных групп людей со «своими» экологическими, социокультурными, производственными структурами идентичности и как вхождения в «чужие» структуры идентичности на новой территории. Тогда миграция населения в первом приближении предстает не только как процесс определенной территориальной мобильности, перемещения по территории, но и как состояние примирения с новой средой. С точки зрения социального работника, миграция включается в контекст изменения и становления отношений определенных групп людей или индивидов в принимающей социальной среде. Эти отношения затрагивают следующие универсальные взаимодействия разных идентичностей как атрибутов социальной среды. Во-первых, старой и новой территории, а также населения на старой и новой территории, т. е. поселенческой и антропологической структур. Во-вторых, культур бывшего и нового сообщества, т. е. духовно-культурных структур (образовательных, конфессиональных, национально-культурных). В-третьих, сообществ, занятых определенным профессиональным трудом, т. е. структур занятости, предпринимательства, работников и работодателей. Для одних видов миграции характерны переменные, связанные со всеми названными жизненными сферами, для других доминируют только связанные с одной сферой.

Исходя из такого подхода, нельзя удовлетвориться имеющимися в официальных документах и литературе определениями понятия. Например: мигра-

ция — движение людей с одной территории на другую по различным причинам, в том числе через границы тех или иных административно-территориальных образований и государств, сопровождающееся, как правило, временным или постоянным изменением места жительства¹. Такое узкое определение пригодно для миграционного, таможенного, пограничного контроля, борьбы с незаконными мигрантами, для чего собственно это определение и вырабатывалось. Ведомственно-административный подход привязан к восприятию перемещений особенно через границы территорий, не уделяет внимания социокультурным, геокультурным факторам в условиях глобализации. В ситуации России он приносит мало пользы, что подтвердилось уже в начале 2000-х гг.

Есть другие подходы к определению миграции, характеризующие ее как перемещения населения, независимо от расстояний и протяженности во времени, в основном по причине экономических различий территорий². В данном случае объем понятия расширяется: внимание к территориальному и временному аспектам уходит на второй план, что важно, например, для экономического анализа миграции или туристических потоков. Но для социальной работы этот подход тоже недостаточно продуктивен.

В определении миграции, разумеется, должен присутствовать универсальный признак — это территориальное перемещение. Но для социального работника важно подчеркнуть такие стороны миграции, как разрыв с определенными структурами идентичности и возникновение проблем адаптации и интеграции по отношению к новым структурам идентичности. Миграция — средоточие извечного противостояния «свой — чужой». Это не только процесс перемены места пребывания (жительства), но и социокультурное состояние людей, попадающих в ситуацию разделения на «своих» и «чужих». Социальный работник видит эту проблему в ракурсе создания комплементарной

¹ См.: Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г

² См.: *Переведенцев В.И.* Миграция населения и демографическое будущее России. М., 2003.

среды для взаимодействия «своих» и «чужих» («местных» и «пришлых»). Такое понимание близко к подходу авторов концепции «антропотока» (Б. Межуев, С. Дахин, А. Градиловский, А. Пятигорский и др.)¹. Оно учитывает также концепцию трех стадий миграционного процесса (Л. Рыбаковский)² и другие подходы, ориентированные на адаптационную и интеграционную работу.

Понятие миграции в концепции «антропотока» (в частности, у А. Пятигорского) интересно для специалистов своеобразной интерпретацией проблемы размывания различия «свой — чужой» и может быть применимо в различных миграционных стратегиях. Миграция рассматривается не как событие в рамках определенного времени и пространства, а как одно из условий существования и социальной идентификации. Основные факторы конкретной миграции являются переменными. Но долговременные процессы почти не улавливаются сознанием и трудно выражаются с помощью переменных величин. Миграция связана не только с этносом, народом, племенем, языковым многообразием, она имеет более широкий объем. В концепции А. Пятигорского обращается внимание на то, что сознание воспринимает заметные, спрессованные во времени перемещения людей как события, имеющие начало и конец. Рассмотрение миграции как заметного перемещения (события) необходимо, например, для экономики и экономической географии. Однако и в прошлом, и в современности миграция может носить латентный характер, когда сроки и географические рамки ее оказываются «размытыми» (неявными), и сознание не успевает фиксировать их как события. В таких случаях мигранты постепенно (через поколения) идентифицируют себя с новой социальной средой, что уже трудно характеризовать как миграцию. Американский ученый Дж. Рэнфру такие изменения назвал диффузией, устраняющей дилемму «свой — чужой», отличающейся от стратегий направляемой

¹ См.: Государство. Антропоток: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002.

² См.: Рыбаковский Л. Миграция населения, три стадии миграционного процесса. М., 2004.

интеграции, мультикультурализма, изоляции, постмодернистских моделей наций и культур.

Исходя из этого легче различать модели социальной работы в рамках разных социально-миграционных стратегий. Стратегия интеграции предполагает включение мигрантов, которое приводит к принятию ими норм культуры принимающего общества при существенном ослаблении влияния на мигрантов норм общества исхода. Так преодолевается маргинальное раздвоение идентичности мигранта, включение его в новое сообщество, что приводило к объединению этносов под эгидой культуры принимающего общества (Россия, Франция, Великобритания, США) или же к смешению и возникновению симбиозных культур (страны Латинской Америки). Как показывают недавние события во Франции, возможности интеграции не безграничны, а упущения создают серьезные проблемы. При сопротивлении интеграции, например языковой, мигранты ограничиваются в правах. В Латвии и Эстонии из-за боязни размывания национальной идентичности в качестве таковых мигрантов («неграждан», «чужих») признали даже людей, проживающих на данных территориях с 1940 г. Это уже ближе к стратегии мультикультурализма. Стратегия интеграции нуждается в обновлении, в частности, в обосновании дифференциации разных потоков мигрантов.

Стратегия мультикультурализма предполагает сохранение в принимающем обществе сообществ мигрантов, живущих в соответствии с культурными нормами общества исхода, но признающих во взаимодействии с «аборигенами» официальные нормы принимающего общества¹. Частично мультикультурализм был свойствен и раньше для национальных отношений некоторых полиэтнических и поликонфессиональных обществ в СССР, Югославии, Швейцарии. Но развернулась эта миграционная стратегия уже как модернистский проект. Мультикультурализм может приводить к нежелательным результатам, в том числе оттеснению «аборигенов» на периферию (Косово).

¹ См.: Щедрина О.В. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? // Социс. 2004. № 11

Возможны и какие-то варианты изоляции (исключения) иммигрантов, несмотря на нарушение прав человека, при которой мигранты надолго замыкаются в определенных «нишах», куда их допускают граждане. Подобная модель, по мнению известного американского социолога И. Валленстайна, утвердится в будущем в США, где предполагается к 2050 г. принять 150 млн мигрантов, но эти иммигранты уже будут отделены от «своих граждан» серьезными ограничениями в правах¹. Следует признать, что мультикультурализм и изоляция уже считаются недостаточными для решения миграционных проблем. Они дополняются постмодернистскими проектами, предусматривающими вытеснение особенностей мигрантов, в агрегированном обществе, где мигранты имеют размытую идентичность («проективную» или «опережающую» идентичность) вместо этнической идентичности. Такие мигранты способны встраиваться в определенные ниши агрегированного общества, не создавая проблем интеграции и адаптации. Поставщиками таких мигрантов станут страны с размытой национальной идентичностью.

Понятие «диффузия» интересно при рассмотрении данных стратегий. *Диффузия* — феномен как бы замедленной, растянутой во времени миграции, теряющей признаки события, когда ее уже и нельзя считать в полном смысле слова миграцией, так как она фиксируется в сознании только задним числом в конечных результатах. Она помогает представить миграцию не только как движение, но и как состояние, являющееся одним из постоянных условий человеческого существования². Диффузия играет важнейшую роль в изменениях культурного, социального и политического порядков, размывании этнических, этнокультурных и этнолингвистических границ. Кроме того, само понятие «этнос» становится все более относительным, что чревато размыванием идентичности не только мигрантов, но и принимающих обществ. В США возникает серьезная проблема с конкуренцией английского и испанского

¹ См.: Валленстайн И. После либерализма. М., 2003. С. 192. Такая миграционная стратегия еще называется дифференцированной эксклюзией (исключением)

² См.: Государство. Антропоток: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002.

языков, поскольку все большее число людей плохо знают английский. США могут проводить своеобразную диффузию в отношении стран исхода, внедряя там американские ценности, английский язык, принципы американской демократии, но на своей территории сочетать стратегии агрегатного общества, изоляции, мультикультурализма и интеграции.

Возможны изменения в стратегиях миграции Германии. В послевоенной ФРГ долгое время политики исключали интеграцию мигрантов, боясь, что сопровождающая ее диффузия будет «растворять» немецкую нацию. Предполагалось, что трудовые мигранты, ввозимые в Германию, затем будут заменяться через определенное время на других мигрантов. Немецкое гражданство предоставлялось только по принципу «крови», т. е. в том случае, если родители — немцы. Более упрощенный порядок мог применяться к этническим немцам из других государств. Остальным, чтобы стать в очередь на получение гражданства, необходимо было на законных основаниях прожить в Германии 15 лет. Но потом от ротации пришлось отказаться; мигрантам все же разрешили привозить семьи. Время шло, и вот с 1 января 2000 г. по новому закону срок необходимого проживания для подачи заявления на получение гражданства сократился до 8 лет. Начал применяться и принцип «почвы»: ребенок, рождающийся в Германии от родителей, не являющихся немцами, может стать гражданином Германии, если его родители прожили соответствующее время (8 лет) на территории этого государства. Но не исключено, что в Германии найдут другую модель, в которой будут сочетаться интеграция и мультикультурализм¹.

Современные концепции и стратегии миграции могут дополнять друг друга. Понимание проявлений различной степени диффузии как следствия разных стратегий миграции — продуктивный методологический прием осознания процессов изоляции, интеграции, ассимиляции и абсорбции. Для задач миграционной политики в XXI в. приемлемо рассматривать интеграцию

¹ См.: *Boswell C. European migration policies in flux: Changing patterns of inclusion and exclusion. L., 2003*

не только как миграционную стратегию, но и как метод социальной работы, сочетающий реабилитацию, аккультурацию и адаптацию.

1.2. Виды миграции населения

Перемещение различных групп и индивидов может быть беспорядочным, стихийным или организованным, отличаться по масштабам, расстояниям, времени пребывания, мотивам, направлениям. Некоторые виды миграции оказываются в зоне внимания социальной работы как профессиональной деятельности. Поэтому важно проводить классификацию миграций.

В зависимости от территориального перемещения различают миграцию в пределах одной страны (*внутренняя*) или из одной страны в другую (*внешняя*, или *международная*). Внешние мигранты, въезжающие на жительство и (или) для трудовой деятельности в страну пребывания (проживания) из другого государства, являются (для страны пребывания) *иммигрантами*¹, а выезжающие из конкретной страны на жительство или временное пребывание (для трудовой деятельности) в иностранные государства — *эмигрантами*.

Миграция может носить характер *законный* (легальный, проходящий с соблюдением законодательства государств) и *незаконный, нелегальный* (нарушающий законодательства государств, на территорию которых прибывают мигранты). Нелегальная миграция, даже если она нарушает некоторые законы, может носить некриминальный характер, например, нелегальность в связи с отсутствием регистрации у добросовестных трудящихся-мигрантов. Последние вынужденно нарушили административно-правовые нормы из-за волокиты чиновников. Но нелегальных мигрантов нередко используют криминальные элементы. Тяжелое положение нелегальных мигрантов дает возможность вовлечь некоторых из них в преступную деятельность наркодиллеров, работорговцев, владельцев притонов и др. Все это разрушительно действует на связи мигрантов и принимающего сообщества, оборачивается прежде всего вопи-

¹ В Программе экономического развития России до 2008 г. определены три основные категории иммигрантов: воссоединяющиеся с семьями, экономические иммигранты и беженцы

ющими нарушениями прав мигрантов, членов их семей, подрывает международно-гуманитарный престиж России. Значительны в РФ потоки *транзитной* миграции, когда граждане иностранных государств, или апатриды, используют ее территорию, чтобы оформить документы для легального транзита, а подчас и нелегально выехать через Россию в страны Европы, США, Канады.

Различается также миграция *естественная* (добровольная), *вынужденная* и *принудительная*. Естественная (*внутренняя* и *международная*) миграция обуславливается в основном поисками работы (из-за отсутствия возможностей трудоустройства, низкого уровня оплаты труда, качественных условий для высококвалифицированного труда в своей стране), а также потребностями воссоединения семей (супругов, родителей и детей), проживающих на разных территориях. Так, из России эмигрировало в США много математиков и программистов, поскольку там более высоко оплачивается труд этих специалистов. Из СССР, а затем из государств СНГ выехало много граждан в Израиль в целях воссоединения семей. Это естественная (добровольная) миграция. Она в меньшей степени касается социальных работников, хотя и представляет интерес в плане дифференциации мигрантов и становления структур идентичности.

Определенно выраженная вынужденная миграция, как внутренняя, так и внешняя, возникает в результате стихийных бедствий, военных конфликтов, всплесков ксенофобии (острой этнической и религиозной неприязни части населения к определенным национальным или конфессиональным группам), политических репрессий и иных неблагоприятных изменений экономической или социально-политической ситуации в той или иной стране или регионе.

В определенных ситуациях вынужденная миграция приобретает характер принудительной, когда в отношении некоторых групп населения осуществляется целенаправленная дискриминация, вытесняющая людей с обжитых территорий, являющаяся частью политики государственной элиты, например сталинская депортация народов. Миграция сербов с территории

Косово после бомбардировок Югославии войсками НАТО и введения туда подразделений КФОР носила, по существу, принудительный характер.

Словарь международных организаций, в частности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, по-разному трактует понятия «мигрант» и «беженец». Различия следующие: а) мигрант (эмигрант) — человек, добровольно покидающий страну в поисках лучшей жизни; беженец покидает страну вынужденно, не по экономическим основаниям, а в силу опасности для жизни, преследований по различным мотивам; б) мигрант пользуется защитой правительства своей страны, а беженец не имеет такой возможности¹. Но все же эта грань довольно относительная. Поэтому можно говорить о вынужденных мигрантах, относя к ним беженцев (а в России есть еще и такая юридическая разновидность, как вынужденные переселенцы).

К вынужденным внешним мигрантам можно отнести:

- людей, ищущих политическое убежище, так как в своей стране их преследуют по политическим, религиозным и другим мотивам;
- беженцев — иностранных граждан, перемещающихся в какое-либо государство, так как им невозможно проживать в других государствах по причине военных конфликтов, лишения крова, из-за стихийных бедствий, голода и т. п.;
- людей, ищущих работу, но попадающих в руки криминальных структур, обманом или силой вывозящих мигрантов в другие страны для эксплуатации.

К добровольным внешним мигрантам относятся:

- трудовые мигранты, находящие более выгодные условия приложения своих сил в другой стране. Например, из России, Индии в США, Германию переехало немало математиков, программистов, работавших в престижных университетах и центрах;

¹ См.: Текст Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Ст. 1.

- мигранты, переезжающие в другие страны для воссоединения семей — родители к детям, дети к родителям, к другим родственникам, например из России в Израиль, гораздо реже — наоборот;
- репатрианты — часть соотечественников, возвращающихся из-за границы с целью стать гражданами на территории исторической родины (сюда можно отнести и тех, кто воссоединяется с семьей)¹.
- Часть таких мигрантов в некоторых странах (например, в Германии) пользуется услугами социальных работников, выполняющих задачу интеграции новых жителей в общество.

К вынужденным внутренним мигрантам относятся:

- временно перемещенные лица, т. е. переселенные на время, например, из районов землетрясения, наводнения, схода лавин и селей, из районов военных действий и т. д.; в перспективе они могут возвратиться на прежнее место жительства;
- вынужденные переселенцы — граждане России, меняющие не по своей воле место жительства и, как правило, не возвращающиеся на прежнее место;
- мигранты из зон экологических бедствий (экологические мигранты из зон, пострадавших от радиактивного заражения в результате аварий на Чернобыльской АЭС, на производстве «Маяк»; обычно на данных территориях выделяются зоны отчуждения и зоны отселения).

Для этих групп мигрантов, членов их семей особенно актуально квалифицированное социальное обслуживание, осуществляемое социальными работниками, психологами и медиками.

К внутренним добровольным мигрантам относятся:

¹ Введен в официальный оборот термин «добровольный переселенец» в связи с утвержденной Государственной программой помощи добровольным переселенцам в 2006 г.

- переезжающие из сельской местности в города и наоборот в поисках более подходящих условий;
- трудовые мигранты, т. е. люди, перемещающиеся внутри страны в поисках работы;
- переселяющиеся в поисках подходящего для здоровья климата, например пенсионеры, выработавшие определенный трудовой стаж в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним.

Но жизнь очень разнообразна. Порой возникают ситуации переселения, которые трудно совместить с определениями «вынужденные» или «добровольные», «внутренние» или «внешние». Так, из стран СНГ приехало немало иммигрантов в Россию не только в поисках работы, но и из-за определенных, не всегда заметных процессов дискриминации русскоязычного населения. Куда отнести военнослужащих, гражданских лиц, служивших в армии, подразделения которых выводились, нередко в спешном порядке, из восточноевропейских и постсоветских государств (Восточной Германии, Чехословакии, Польши, Латвии, Эстонии, Литвы, Молдавии, Грузии)? После распада СССР миллионы граждан бывшего государства оказались также в весьма неопределенном положении. Для России они стали «внешними» или остались «внутренними»? И как считать их переселение в Россию — добровольным или вынужденным? Официальная российская терминология не всегда совпадает с международными правовыми документами. Например, в России используется термин «вынужденные переселенцы» наряду с термином «беженцы». Более того для обозначения людей из зон военных конфликтов («горячих точек») применяется много терминов (беженцы, перемещенные лица, вынужденные переселенцы, репатрианты), что может приводить к путанице¹.

В большинство государств прибывают иммигранты, которые впоследствии принимают гражданство страны проживания, выходя таким образом из

¹ В свое время министр по делам Федерации, национальной и миграционной политики А. Блохин высказывал беспокойство по этому поводу на IV съезде лидеров мигрантских организаций в Москве.

разряда иммигрантов. Среди них те, кто отказался от прежнего гражданства, но также и те, кто не отказавшись от прежнего гражданства, приобретают второе, т. е. имеют двойное гражданство (бипатриды). Но нередко, проживая в новом государстве (получив разрешение на временное проживание или вид на жительство), иммигранты сохраняют свое первое гражданство, не принимая гражданства страны проживания. Они продолжают относиться к разряду иммигрантов, входят в диаспоры соотечественников, активно реагируют на изменения миграционной политики, подчас возвращаясь на историческую родину, а иногда проживая на территориях двух или даже нескольких государств¹.

Миграционные процессы могут быть крупномасштабными и незначительными, стихийными и управляемыми. Крупномасштабные стихийные миграционные процессы создают серьезные проблемы для осуществления социальной политики в принимающих государствах или его отдельных регионах (увеличение государственных расходов, изменение соотношения мигрантов и коренных жителей, социокультурный «транзит», проблемы сохранения государственного суверенитета на данной территории, как, например, в Косовском крае Сербии). Здесь возникают серьезные задачи для социальных работников.

Историческое прошлое России подтверждает влияние миграционных процессов на расселение народов, территориальное и национально-территориальное самоопределение, культурное и хозяйственное освоение территорий. В СССР с миграционными процессами было связано поднятие целины в Казахстане, строительство предприятий на Урале, в Сибири, Прибалтике, Закавказье, Средней Азии и на Дальнем Востоке. Шла урбанизация, приводившая к созданию новых рабочих мест, подъему уровня образования населения, науки и культуры, укреплению межнациональных связей.

¹ Интересная ситуация сложилась для части бывших эмигрантов. Граждане СССР, переезжавшие ранее в Израиль, автоматически лишались гражданства, что было затем отменено постановлением Верховного Совета РСФСР

Поражение в «холодной» войне, сепаратизм в условиях недальновидной политики второй половины 1980-х — начала 1990-х гг. привели к распаду СССР, межнациональным конфликтам, ущемлению прав русскоязычного населения, войнам на Северном Кавказе, ухудшению социально-экономической ситуации на селе и в окраинных регионах России и как следствие — к новой волне вынужденной миграции.

В последние годы актуальность приобретает так называемая замещающая миграция. В 2000 г. группа экспертов ООН подготовила прогноз, названный «Миграция замены: решение проблем стареющего и исчезающего населения», где говорилось о том, что для Европы неизбежна заменяющая миграция, причем она может быть преимущественно исламская. Этот процесс придает новый импульс изучению интеграции мигрантов.

1.3. Предмет и методы социальной работы с мигрантами

Предмет. Предметом данной учебной дисциплины можно считать рассмотрение некой совокупности общественных отношений в рамках определенного сегмента социальных знаний. Вопрос о предмете социальной работы с мигрантами сложен прежде всего потому, что в России это направление и в практическом, и в теоретическом смысле находится еще в начальном состоянии. Специалисты стран с более развитой и дифференцированной системой социальной работы устранили данный пробел. В ряде стран, имеющих опыт приема значительных потоков иммиграции, уже осваиваются виды деятельности, обозначаемые понятиями «абсорбция», «адаптация», «интеграция», «аккультурация» мигрантов. Это способствует становлению направления социальной работы с мигрантами.

В пользу отнесения работы с мигрантами именно к области социальной работы можно привести такие аргументы. В этот предмет входит изучение и приложение знаний социального работника к отношениям «человек — человек», «человек — местное сообщество», «человек — государство». Во многих странах мира эта деятельность становится важной частью реализации за-

дач социальной политики, в том числе миграционной и демографической. Социальные работники помогают в сложной жизненной ситуации, смягчают состояние дезадаптированности мигрантов, поддерживают социальную солидарность, снимают на персональном и групповом уровне социальную напряженность, облегчают поиск персональной, групповой и национально-государственной идентичности.

Вспомним также, как формировалась социальная работа. Она по своему происхождению во многих странах является преемницей первоначальных форм общественной и государственной благотворительности, филантропических движений, опекающих социально незащищенных людей¹. Сначала так формировалось и направление работы с мигрантами, что хорошо видно по опыту России, где, например, бесправных нелегальных мигрантов взялся защищать профсоюз строителей. Происхождение социальной работы с мигрантами показывает ее близость к содержанию понятий «социальная помощь», «социальная защита», а также способствует отнесению работы с мигрантами к числу направлений социальной работы.

Представляется, что работа с мигрантами играет и такую интересную роль, как сближение социальной педагогики и социальной работы. Социальная педагогика, включающая работу с детьми и со взрослыми, также находит свой интересный материал в работе с мигрантами. Социальная работа и социальная педагогика во взаимодействии представляют собой, по мнению германского специалиста И. Нойфельда, особую форму государственного и общественного воздействия на человека с целью обеспечения соответствующего культурного, социального и материального уровня жизни населения². Социальная работа и социальная педагогика в некоторых странах обозначают близкие, но самостоятельные виды деятельности, например в ФРГ. Они значительно сблизились. Причем работа с мигрантами сыграла в этом сближении важную роль.

¹ См.: Основы социальной работы: Учебник / Под ред. П.Д. Павленка. М., 2006

² См.: Нойфельд И. Методы социальной работы. М., 2000

В сопоставлении с другими понятиями («социальная помощь», «социальное обслуживание» и т. д.), где необходимо исходить из практического наполнения деятельности с дезадаптированными лицами, социальная работа с мигрантами — это и складывающееся научное направление. Правда, понятие «социальная защита», наполняясь смыслом перераспределения благ с выделением определенных средств для незащищенных слоев населения, стало более широким по объему и нередко сближается с объемом понятия «социальная работа». Все же, несмотря на некоторое совпадение в понятиях «социальная защита», «социальная помощь», «социальное обслуживание», следует признать понятие «социальная работа» родовым, а другие — видовыми понятиями.

Развитие социальной работы в России находится еще на уровне, когда не прошла ее достаточная дифференциация на различные виды. Но и эта широта родового понятия вполне обоснованно способствует отнесению работы с мигрантами к направлениям социальной работы. Работа с дезадаптированными мигрантами не сможет стать самостоятельным направлением вне рамок социальной работы, несмотря на некоторые искусственно воздвигаемые административные перегородки. То, что специфические методы помощи социального работника мигрантам пока слабо отдифференцированы, также говорит в пользу этого тезиса. Для многих стран проблема мигрантов (особенно это показали события во Франции в 2004—2006 гг.) становится все более актуальной темой не столько экономической, сколько социальной политики. В пользу тезиса выделения работы с мигрантами как отдельного направления социальной работы говорит следующее. Мигранты находятся в ситуации маргинализации, которая, однако, отличается от ситуации одинокого, или пожилого человека, инвалида, безработного, лица, освободившегося из мест отбывания уголовного наказания. Мигранты — люди, которым необходимо помочь найти себя в новых территориальных, социально-демографических, духовно-культурных и профессиональных условиях, как правило, неблагоприятных, обеспечить формирование новых личных и общественных связей

взамен утраченных. Дезинтегрированность мигрантов, особенно вынужденных, существенно отличается от таковой у других слабых слоев населения, в силу чего необходимо выделять отдельное направление (предмет) в рамках социальной работы.

Методы социальной работы с мигрантами. Дифференциация научного или профессионального направления предполагает определения не только предмета, но и методов — способов приближения к истине, к познанию сущности данного рода деятельности. Как и у других видов общественной деятельности, методы социальной работы делятся на методы познания и методы действия. *Метод познания* — описание рационального отношения к объекту исследования, определения адекватных способов познания объекта, выработки понятий и категорий. *Методы действия* — составная часть социальной работы как непосредственной деятельности социологов по оказанию помощи определенным категориям лиц. И. Нойфельд рассматривает методы действия как часть социальной работы, отвечающую на вопрос: «Как это делается?». Будет не лишним уточнить формулировку вопроса: «Как это делать наиболее приемлемым, гуманным и эффективным образом?».

Концепцию методов можно понимать как потенциальную направленность деятельности, в соответствии с которой должны определяться применение своих знаний и навыков, находиться критерии эффективности работы. Методы включают систематизированный свод правил, позволяющих при осуществлении социальной работы разумно и гуманно воздействовать на людей и условия. Методы познания и действия развивались и совершенствовались вместе со становлением и развитием субпрофессий социального работника и социального педагога. Метод познания, используемый в социальной работе с мигрантами, является междисциплинарным. Поэтому наиболее адекватным представляется метод социальной и юридической антропологии, рассматривающий мигрантов не как «объектов», а как специфических субъектов, обладающих активностью, определяемой в немалой степени социальным окружением, правами и социокультурными характеристиками человека

и общества. Антропологизм подчеркивает нормосообразность усилий институционально консолидированных людей¹.

Методы познания невозможны без выделения категорий: последние выделяются как раз для организации процесса познания². Две центральные категории («социальная работа» и «мигранты») соотносятся с социально-культурными, философско-антропологическими, философско-правовыми категориями «смысл и ценности жизни», «жизнедеятельность», «родовой человек», «телесность», «территориальность», «духовность», «агентность», «жизненная среда», «социокультурный процесс», «социальная идентификация», «достоинство». Понятие «социальная работа», претендуя на универсальный (в смысле родовой) характер, соотносится с организационными принципами всеобщности, комплексности, а также с общественными принципами посредничества, солидарности, взаимопомощи, субсидиарности и гуманности.

Из социологических и психологических категорий, объясняющих суть социальной работы с мигрантами, наиболее интересны «социальная идентификация» и «идентичность». Не случайно Э. Эрикссон назвал идентичность «всеобщей и универсальной категорией», рассматривая ее как состояние, а также образ, набор социальных ролей, с помощью которых человек осознает и оценивает свое равенство или неравенство с другими, а также отношение других людей к его равенству (неравенству). Важными также являются гуманитарно-правовые категории «достоинство человека», «права человека», в том числе «социальные права человека», «социальное правовое государство», «социальные услуги», «социальная эксклюзия».

Идентификация и мигранты. Идентификация позволяет осмыслить миграцию, а также социальную работу с мигрантами как некий целостный, многофакторный процесс применения социальных технологий для социальной

¹ См.: *Философия социальных и гуманитарных наук* / Под общ. ред. С.А. Лебедева. М., 2006

² См.: *Автономов А.С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий.* М., 1999. С. 22.

адаптации и интеграции. Идентификация мигрантов, как и остальных людей, структурируется по нескольким основным жизненным сферам. Человек идентифицирует себя и свои группы (сообщества) в ходе самоорганизации как естественный индивид, духовная личность и деятельный агент. Другими словами, человек идентифицируется в трех жизненных сферах:

1) в повседневной естественной сфере семьи, жилища, природной среды, местного сообщества, родственников, соседей. Здесь для иммигранта возникает наиболее сложная ситуация;

2) в жизненной сфере духовной культуры — образования, творчества, моральных и философских размышлений, религиозных и нравственных переживаний. Поиск духовно-культурной идентичности является неотделимой частью процесса самоорганизации мигрантов. Так, осознается духовное достоинство человека, его самоуважение, преодолеваются трудности сохранения духовно-культурной идентичности в новых условиях, особенно барьеры дискриминации;

3) в агентно-профессиональной — в сфере труда, производственной, деловой, где люди выражают себя как производители определенных благ, необходимых для других людей. Эта сфера особенно важна для самоидентификации трудовых мигрантов. Необходимость зарабатывать деньги для себя и своей семьи прямо связана с агентной идентичностью, без которой человек не может чувствовать себя полноценным¹.

Социальная идентификация проявляет общность, включенность человека в социальные группы (инклюзия) или выключенность из них (эксклюзию). Для работы с мигрантами тема сохранения, восстановления, изменения социальной идентичности является, на наш взгляд, ключевой. Социальный работник помогает поддерживать и восстанавливать утерянную идентичность человека, меняющего территорию, окружающую среду, соседей, а часто также культуру, профессию. Восстановление и поддержка самоидентич-

¹ Подробнее см.: Акмалова А.А., Капицын В.М., Чистяков Н.М. Миграция и проблемы социальной работы // Основы социальной работы / Под ред. П.Д. Павленка. М., 2006.

ности связаны с созданием определенных связей на новом месте, что влияет на материальное положение, здоровье, трудоустройство, укрепляет веру в себя, в справедливость и человеческое достоинство.

Отталкиваясь от идентификации, некоторые исследователи вводят понятие «миграционный антропоток» (С. Градировский, А. Пятигорский, С. Дахин). Интересно в этом плане также понятие «трансграничность» (М. Ведяшкин). Другие авторы сравнивают миграцию с переносом энергии, энергогенезом (В. Моденов, А. Носов), исходя из системного интегрального подхода. Антропоток (антропоток) определяется как социокультурный процесс, ведущий к изменению набора базовых идентичностей в обществе и, как следствие, к «трансформации социокультурного ядра» (С. Градировский). По мнению С. Градировского, антропоток может менять базовые социальные структуры, а с ними и базовый набор идентичностей (телесно-территориальные, духовно-культурные, социально-профессиональные).

Базовый набор идентичностей — это совокупность восприятий базовых социальных структур, нормальное функционирование которых необходимо для того, чтобы человек или группа могли «быть собой», в том числе на конкретной территории, в конкретном коллективе. В состоянии идентичности человек или группа рассматривают себя причастными к социальным структурам, которые можно назвать структурами идентичности. Идентичности поддерживаются в процессе идентификации себя с той или иной социальной структурой, с определением позиции (места) в этой структуре. То или иное общество для сохранения, поддержания в нормальном состоянии нуждается в базовых структурах идентичности.

Если для поддержания уже существующих структур идентичности нынешний базовый антропоток недостаточен, то общество прибегает к его восполнению с помощью внешней миграции. Таким образом, *антропоток* — это процесс, способный обеспечить наличие в России достаточно людей, которые идентифицируют себя с обществом, занимаются полезной деятельностью, тем самым поддерживая структуры идентичности. Социальная работа

позволяет поддерживать низовые структуры самоорганизации, адаптации мигрантов к новым общностям, их идентификацию и интеграцию. В Европе (особенно в России и Германии) базовый антропоток все больше приостанавливается и для его наполнения необходим дополнительный внешний антропоток из других стран, вовлекающий людей с другими идентичностями. Как показали события во Франции 2005-2006 гг., эти другие идентичности Дают себя знать. И в такой ситуации предстоит много потрудиться социальным работникам и представителям смежных специальностей (психологам, педагогам, социологам, специалистам ювенального права, криминологам).

Поддержание в нормальном состоянии окружающей среды, резервного жилищного фонда, благоприятное состояние толерантности и духовности населения, развитие производства и создание рабочих мест с привлекательными условиями труда — вот основа для формирования структур естественной, духовной и агентной идентичностей мигрантов. Плюс к этому нормальные соотношения государственных, коллективных и частных структур идентичности, т. е. возможностей нормальной жизни в семье, коллективе, сообществе, цивилизованного взаимодействия с социальными и миграционными службами. Тогда мигранты приобретут необходимый набор социокультурных качеств в стране пребывания и будут стремиться интегрироваться в нее.

Глава 2. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

2.1. Причины и масштабы миграционных процессов

Современные миграционные процессы вызваны фундаментальными изменениями:

- а) нарастанием противоречий в сфере международных отношений в условиях глобализации;
- б) стремлением ряда государств сохранить традиционные границы государств и национальную идентичность;
- в) ошибками в принятии решений руководством отдельных государств.

Для России коренные перемены в миграции отражают как далекие, так и современные события. Отголоски миграций начала XX в. и позже сказываются до сих пор. Образовались и «свежие» раны, сопровождаемые тяжелыми социальными травмами. Ученые Совета по миграции РАН (Ж. Зайончковская) и Центра Карнеги (Г. Витковская) говорят о миграции как о социальном феномене, четко обозначая рубеж 1990-х гг. Дезинтеграция и распад СССР оставили за пределами исторической родины около 26 млн соотечественников. Институционализация новых межгосударственных отношений как с ближним, так и с дальним зарубежьем, национальные конфликты на этнической, политической и экономической основе, резкий переход к политике открытых дверей при одновременном снижении иммиграционного контроля создали немало проблем.

Размах советской (российской) трансформации конца 1980-х — начала 1990 гг. отразился и на других странах. В Германию переехали почти 2 млн чел., примерно столько же — в Израиль. С 1991 по 2002 г. в Россию въехало около 8 млн чел., выехало более 3 млн. По объемам иммиграции в 1990-х гг. Россия занимала сначала 3-е место в мире, затем перешла на 2-е. Наибольшее число иммигрантов (общее количество всех видов иммигрантов) приняли США (35 млн), Россия (13,3 млн) и Германия (7,3 млн)¹. В процентном отношении к количеству населения значительна иммиграция в Канаду, предполагающая натурализацию и получение канадского гражданства (при населении 30 млн Канада принимает в год от 225 до 245 тыс. чел.).

Масштабы современной международной миграции (включая транзитную) впечатляющие. В 2005 г. численность мигрантов в мире составила от 185 до 192 млн чел., т. е. почти 3% населения выезжало из страны своего проживания. Для сравнения в 1980 г. в мире насчитывалось около 80 млн международных мигрантов. Сейчас мигранты составляют 7,7% населения Европы (включая европейскую часть бывшего СССР — Молдавию, Украину,

¹ См.: Washington ProFile. 2005. 8 July.

страны Балтии) — всего 56,8 млн чел., в Северной Америке — 40,8 млн (12,9% населения региона), в Азии — 49,9 млн (1,4%), в Африке — 16,3 млн (2%), в Латинской Америке — 5,9 млн (1,1%), в Австралии — 5,8 млн (18,7%). Например, в Андорре, Катаре, ОАЭ, Ватикане, мигранты составляют более 60% населения. Больше всего людей выехало из Китая (китайская диаспора — хуацяо — составляет 35 млн чел.), Индии (20 млн) и Филиппин (7 млн). При этом международные мигранты не всегда приживаются в государстве пребывания. Например, из каждых четырех мигрантов, прибывших в США, один впоследствии уезжает.

Эти масштабы не обходятся без социально-гуманитарных последствий. С одной стороны, миграционные процессы «вырывают» людей из родной почвы и переносят в новые места, где приходится нередко все начинать заново — изучение языка, местного окружения, выбор школы, работы, профессии. С другой стороны, структуры территориальной идентичности местности, из которой выбывают мигранты, теряют часть своей субстанции — людей (населения); структуры духовной идентичности — носителей местной культуры; предприятия и учреждения (основа агентной идентичности) — кадры работников, а также клиентов. Изучение и нормализация этих процессов — огромное поле для социальной политики, а также для социологов.

Миграция в современном мире представляет собой неизбежный процесс, проявляющийся постоянно¹. Уровни миграции бывают нормальными, превышающими нормы или недостаточными. Миграция отражает состояние экономики, социальной сферы, духовности стран исхода и принимающих стран. Вклад миграционных процессов в изменение благосостояния населения и демографической ситуации может быть значительным. В то же время высокий уровень как эмиграции, так и иммиграции вызывает целый ряд про-

¹ В мире более 100 млн чел. в 2005 г. постоянно проживали вне своей родины. Из них 20 млн — беженцы (см.: Экономика нелегальной миграции в России // Население и общество: Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного программирования РАН. 2005. № 92. С. 1).

блем: если иммиграция превышает допустимые пределы — увеличение безработицы, потенциальный рост социальной напряженности на этнической почве; если преобладает эмиграция — сокращение рабочей силы, в том числе в ключевых секторах экономики.

Если рассматривать показатель приема граждан относительно количества населения (со знаком «+» — иммиграция или «—» — эмиграция), то картина в начале 2000-х гг. была следующая. Россия, сохраняя показатель «чистой иммиграции», т. е. со знаком «+», занимала 61-е место в мире (+0,91 мигранта на 1000 граждан). Из государств бывшего СССР выше всех в этом списке поднялась Белоруссия — 36-е место (+2,66 мигранта на 1000 граждан), т. е. самое иммиграционное из всех стран бывшего СССР. Самым эмиграционным (откуда больше всего уезжают) оказался Азербайджан — 207-е место (-5,16 на 1000 граждан). Вообще в мире самой эмиграционной страной оказались Федеративные Штаты Микронезии (группа островов в северной части Тихого океана) — 224-е место и показатель -20,98. На эту величину в расчете на 1000 чел. число уезжающих из страны превышало число въезжающих в нее.

Значение миграционной политики в России отражается в том повышенном внимании, которое уделяют ей органы государственной власти. Российскую миграционную политику буквально лихорадило. В 2001 г. Совет безопасности РФ обратился к проблеме национальной безопасности в связи с увеличением притока нелегальной миграции и сделал вывод об ужесточении миграционного контроля. Это в конце концов привело к принятию законов о гражданстве и правовом положении иностранцев, включающих дискриминационные моменты, в том числе депортации мигрантов. Значительно снизился приток мигрантов. Затем В.В. Путин провел 9 июля 2005 г. заседание Совета безопасности РФ, на котором специально обсуждался вопрос о стимулировании миграции. Маятник миграционной политики качнулся в другую сторону.

Имелось снижение вынужденной миграции. Количество беженцев, состоящих на учете в органах миграционной службы: на 1 января 1998 г. —

239,4 тыс.; 1 января 2003 г. — 13,8 тыс.; 1 января 2004 г. — 8,7 тыс.; 1 января 2005 г. — 614 чел.; 1 июля 2005 г. — 584 чел. Количество вынужденных переселенцев, состоящих на учете в органах миграционной службы: на 1 января 1999 г. — 978,3 тыс.; 1 января 2003 г. — 491,9 тыс.; 1 января г. — 352,1 тыс.; 1 января 2005 г. — 238,0 тыс.; 1 июля г. — 192,87 тыс. Признаны вынужденными переселенцами: в 1996 г. - 225,5 тыс., 2001 г. — 36,3 тыс.; 2002 г. - 18,2 тыс.; 2003 г. — 3,0 тыс.; 2004 г. — 2,1 тыс.; за первое полугодие 2005 г. — 59 чел. В период 1992—2004 гг. государственную поддержку в постоянном жилищном обустройстве получили более 450 тыс. чел. (около 180 тыс. семей) вынужденных переселенцев. На жилищном учете в органах миграционной службы состояли на 1 июля 2005 г. — 119,98 тыс.чел. (44,2 тыс. семей) вынужденных переселенцев, из них в льготной очередности 38,2 тыс. чел. (12,3 тыс. семей). По сравнению с финансированием в 2002 г. объемы средств, выделяемых из федерального бюджета на обустройство вынужденных переселенцев, ежегодно сокращаются: в 2002 г. — 991,6 млн руб.; 2003 г. — 775,4 млн руб.; 2004 г. — 535,8 млн руб.; 2005 г. — 326,0 млн руб.; 2006 г. — 250,0 млн руб.

Такое снижение частично объясняется сокращением военных конфликтов, а отсюда естественным уменьшением числа беженцев и вынужденных переселенцев. Тем не менее желающих переселиться из стран СНГ в Россию (репатрианты) все еще немало (по ряду оценок, около 5 млн). Однако собственных средств для переселения у многих не хватает. Необходимы контейнеры, транспорт, значительные денежные средства. А выгодно продать квартиру, например в странах Центральной Азии, переселенцам, уезжающим в Россию, невозможно. В России для приема мигрантов условия оставались неблагоприятными, поэтому репатрианты попадали в тяжелые ситуации. Это вынужден был признать в ряде публичных выступлений Президент РФ. Косвенное свидетельство нереализуемости желаний репатриации — всплеск количества обратившихся в посольство РФ в Киргизии из числа русского населения после парламентских выборов 2005 г. Люди активизировались не толь-

ко в связи с опасностью проживания, но также, узнав, что в России их могут признать вынужденными мигрантами и помочь выехать, предоставив статус беженцев или вынужденных переселенцев. В спокойной обстановке они на это не надеялись, а случились беспорядки — появился шанс, они начали обращаться в посольство РФ. Поэтому снижение финансирования вынужденных переселенцев и беженцев означает также недостаточное внимание властей России к репатриации потенциальных граждан, обустройству и социальной помощи тем, кто уже переехал ранее.

В 2001 г. были завышены оценки рисков миграции. Проблема нелегальных мигрантов прибавляла забот миграционным службам, но ее обостряли и сами чиновники, а также законодатели, да и страх перед миграцией был преувеличен. На территории России, по разным подсчетам, находится до 5 млн нелегальных мигрантов. Часть из них занимается нелегальным бизнесом, вокруг этих людей создаются нелегальные общественные отношения. Существуют проблемы некоторых приграничных территорий, где увеличивается число мигрантов. Но только запретительными мерами, как пытались это делать в 2001—2004 гг., проблему решить невозможно.

Сдвиги в динамике миграционных потоков во многом спровоцированы кризисом переходного периода в развитии России. Однако экономический рост в России в начале 2000-х гг. многое изменил. Пространственная структура миграционных потоков будет и дальше адаптироваться к переменам, происходящим в России и в странах СНГ. По мере экономической и политической стабилизации привлекательность России для мигрантов будет возрастать, что можно будет использовать для исправления демографической ситуации и экономического роста российской экономики. Все это диктует необходимость разработки и принятия новой концепции и программ государственной миграционной политики РФ, обеспечения системы мер по интеграции и адаптации мигрантов. Предстоит разработать механизмы переселения мигрантов на Дальний Восток и в Сибирь, другие регионы с дефицитом рождаемости и трудовых ресурсов. Для регулируемой иммиграции необхо-

димо создание определенных минимальных социальных стандартов комфортных условий для натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации в российском сообществе.

Но сами мигранты порой понимают миграционную ситуацию как свободу передвижения и поселение в тех районах, которые им нравятся больше всего. Это разное видение путей миграционных процессов порождает общественный конфликт, который можно избежать или разрешить при адекватной социальной политике и правильной социальной работе с мигрантами. Мигранты, их организации и государственные структуры должны быть вовлечены в институционализацию эффективных взаимодополняющих форм взаимодействия — социальное партнерство, где наиболее важным вопросом является развитие человеческого потенциала в условиях достойного существования человека, соблюдение его прав, а также интересов социальных партнеров. Без этого Россия может лишиться благоприятно настроенного контингента мигрантов. Уже сейчас часть потока мигрантов из Молдавии и Украины переориентировалась, например, на Италию, Грецию и другие страны, испытывающие дефицит рабочих рук.

2.2. Динамика миграции на постсоветском пространстве СНГ и Балтии

Миграция в Россию, несмотря на ее неупорядоченность, помогла как самим мигрантам, так и принимающему обществу пережить наиболее тяжелые 1990-е гг. В 1992—1998 гг. миграционный прирост России компенсировал 59% естественной убыли населения. Направления международной миграции в основном определялись обменом населением между Россией и государствами постсоветского пространства. В развитии миграционных процессов 1990-х гг. можно выделить следующие этапы: первый — 1991-1994 гг.; второй - 1995-1998 гг.; третий -1999-2003 гг.; четвертый — 2004-2006 гг.

На первом этапе наблюдался ежегодный (за исключением 1991 г.) рост чистой миграции (разница между числом прибывших и выбывших) за счет

сокращения оттока из России в страны СНГ и Балтии и увеличения притока в Россию из этих государств. Кульминационным стал 1994 г., когда в Россию из ближнего зарубежья прибыли 1,1 млн чел. (наибольший показатель за последние 25 лет российской действительности), а поток переселений из России в республики бывшего СССР сократился по сравнению с 1989 г. в 3 раза. В 1994 г. Россия впервые после Второй мировой войны получила положительное сальдо в обмене населением со всеми без исключения странами СНГ и Балтии. На втором этапе с 1995 г., напротив, возобладала тенденция к сокращению обоих показателей — и числа прибывших в Россию, и числа выбывших из нее. Иммиграционный прирост уменьшился в 1995—1996 гг. почти в 3 раза из-за чеченской войны, правда, в этот период возрос поток внутренней миграции — прежде всего из Чечни и Ингушетии. К 1997 г. миграционный поток начал возрастать: на 5 тыс. чел. превысил уровень предыдущего года, но в 1998 г. снова сократился, в том числе и в связи с дефолтом. На третьем этапе до 2004 г. положительное сальдо межгосударственной миграции на постсоветском пространстве постоянно уменьшалось: 2000 г. — 350 тыс. чел.; 2001 г. — 186,2 тыс.; 2002 г. — 177,3 тыс. С принятием Закона о гражданстве в 2002 г. эта цифра еще больше уменьшилась. На четвертом этапе только в 2004 г. в Россию иммигрировало 39 тыс. чел.

В миграционном потоке из бывших союзных республик больше всего было беженцев в Россию. Первые беженцы на территории России появились еще в СССР в результате национальных конфликтов в Азербайджане (1988 г. — Сумгаит, 1990 г. — Баку) и Узбекистане (1989 г. — Фергана). Регистрация вынужденных мигрантов началась с 1 июля 1992 г., с момента создания Федеральной миграционной службы (ФМС). К началу 1998 г. в стране было зарегистрировано 1,2 млн беженцев и вынужденных переселенцев, получивших соответствующий официальный статус в органах ФМС. 20% мигрантов из стран СНГ и Балтии в 1992-1997 гг. имели один из этих статусов. Получение статуса давало им некоторые гарантии, в частности, право на получение сумм на переезд, провоз багажа, специального пособия, пособия на детей,

ссуды на строительство или приобретение жилья. Поданным ФМС МВД России, на 1 января 2003 г. насчитывалось всего 505,7 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев. Около 43% из них (217,3 тыс.) составляли жители Казахстана, 12,9% (65,2 тыс.) — Узбекистана, 8,9% (45 тыс.) — Таджикистана.

В 1992-1993 гг. в основном вынужденные мигранты прибыли в Россию из Таджикистана, Азербайджана, Грузии (более 80% всех беженцев и вынужденных переселенцев из СНГ и Балтии). В 1996-1997 гг. почти половина вынужденных мигрантов (48,9%) перебрались в Россию из Казахстана; 25% их получили соответствующий статус в ФМС России. Выборочное обследование Госкомстатом России причин миграции было проведено совместно с МВД (сентябрь — октябрь 1991 г.) в 23 российских регионах. Тогда более 33% всех опрошенных вынужденных мигрантов мотивировали переезд обострением национальных конфликтов (из республик бывшего СССР — 65%). Эту причину указывали иммигранты из Азербайджана (70%), Таджикистана (64), Грузии (63), Литвы (53), Узбекистана (51), Армении (50), Киргизии (47), Латвии (46), Эстонии (41%). Во второй половине 1990-х гг. мотивация переезда в Россию серьезно изменилась. Вопросы о мотивах переезда с 1997 г. включались в данные при регистрации мигрантов. По ответам на эти вопросы самые распространенные причины миграции были личного (семейного) характера (49,7% мигрантов в возрасте старше 16 лет), связанные с работой (17,6%), с обострением национальных отношений (13%). На межнациональные конфликты указывали выходцы из Таджикистана (27%), Казахстана (19,5), Латвии (18,1), Узбекистана (17,5), Туркмении (17,2%). Но причины личного, семейного характера могли также скрывать ухудшение межнациональных отношений, например, в межнациональных браках, отношения с родственниками супруга титульной национальности и другие, что подтверждается исследованиями Г. Витковской¹.

¹ См.: *Витковская Г.С.* Портрет вынужденной миграции в статистике и в жизни //Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству: Материалы конференции / Под ред. Г.С. Витковской, Ж.А. Зайончковской. М., 2001. С. 239-249.

Несмотря на то, что в 1990-х гг. большинство мигрантов из стран СНГ и Балтии являлись вынужденными, официально статус вынужденных переселенцев получили менее 10% мигрантов. В 2002 г. соответствующий статус получили 39% прибывших из Грузии, по 17% — из Казахстана и Узбекистана, 16% — из Таджикистана. Но на основе этой статистики невозможно сделать вывод о добровольном характере выезда 83% мигрантов из Казахстана или 84% из Таджикистана¹, что было бы оптимистичной оценкой действительной мотивации выезда из этих стран. Критерии вынужденного характера миграции не выдерживали критики. Помимо экономических факторов вынужденного переселения (распад союзного общехозяйственного комплекса, упадок высокотехнологичной промышленности, в которой была занята большая часть русскоязычного населения) значительное место в вынужденной миграции занимали этнокультурные факторы: сокращение сферы применения и использования русского языка, принижение русского культурного наследия, закрытие русских культурных центров, школ, театров, масштабное сокращение сферы высшего и среднеспециального образования на русском языке и т. д.

Некоторая часть вынужденных мигрантов селилась по всем регионам России, в том числе на Крайнем Севере, в Сибири, на Дальнем Востоке по причине тяжелого положения мигрантов. Но основная часть вынужденных мигрантов переезжала в юго-западные и центральные районы. Наиболее высокий коэффициент миграционной нагрузки был в Ингушетии и Северной Осетии: соответственно 1759 и 545 чел. на 10 тыс. чел. постоянного населения, в Белгородской, Оренбургской областях и Ставропольском крае (от 287 до 215 чел.), в Самарской, Саратовской областях и Карачаево-Черкесии (от 192 до 165 чел.)². Это способствовало возникновению конфликтов мигрантов с принимающим населением, в частности, в Краснодарском и Ставропольском краях, Воронежской области, что серьезно затрудняло адаптацию и интеграцию мигрантов.

¹ См.: *Витковская Г.С.* Работа с беженцами и ищущими убежища лицами в Российской Федерации: роль НПО // УВКБ ООН, 2002.

² См.: Численность и миграция населения Российской Федерации в 1997 г.: Стат. сб. М., 1998. С. 98-100.

Трудности профессиональной адаптации и интеграции возникали и в связи с крайне неэффективным использованием трудового потенциала мигрантов. В большинстве регионов из-за напряженности на местных рынках труда было сложно трудоустроиться, особенно в малых и средних городах, поселках с моноотраслевой структурой занятости. Не совпадали отраслевая структура рынка труда и профессиональная структура мигрантов. В Европейской части России спрос был в основном на работников сельского хозяйства, а приезжали главным образом горожане — специалисты интеллектуального труда. На Урале, Дальнем Востоке, в Сибири требовались бухгалтеры, врачи, учителя, а среди мигрантов преобладали рабочие специальности.

Многим мигрантам приходилось вместо высококвалифицированного труда заниматься трудом малоквалифицированным, т. е. происходило масштабное недоиспользование квалификационных возможностей. Более 40% трудоспособных мигрантов, имевших или получивших российское гражданство, работали не по специальности. В сельской местности доля устроившихся не по специальности была в 3,5 раза выше, чем в городе. Многие (23%) выполняли обязанности неквалифицированных рабочих, и по этому показателю село опять-таки в 3,5 раза опережало город. Значительной части вынужденных мигрантов (18%) вообще не удавалось найти работу. Особенно трудно в этом смысле приходилось женщинам, молодежи и людям предпенсионного возраста. По опросам 1997 г., среди вынужденных мигрантов-женщин безработных было 23% (среди мужчин — 12%), среди молодых людей в возрасте 18—29 лет — 25%, среди лиц старшего и среднего возраста — 20%¹. С наибольшей остротой проблема занятости встает перед мигрантами с высшим образованием. Их уровень безработицы в 1997 г. был почти в два раза выше, чем средний уровень безработицы по стране. В результате концентрировалась напряженность сразу по нескольким направлениям —

¹ См.: *Витковская Г.С.* Вынужденные мигранты из новых независимых государств на рынке труда // *Миграция и рынки труда в постсоветской России.* М., 1998. С. 30-69.

из-за рынков труда, квалификационных характеристик рабочей силы, трудовой мотивации — на личностном и региональном уровнях одновременно.

Но пока лишь в некоторых регионах численность и масштабы миграции уже достаточно велики для того, чтобы оказывать негативное влияние на рынок труда. Выявить такие регионы можно с помощью показателя плотности миграционного потока — отношения числа мигрантов к числу безработных. Выясняется, что в Поволжье этот показатель выше среднего по России более чем в 2,5 раза, а в Центрально-Черноземном районе — более чем в 4 раза. Особенно большой разрыв между общероссийским и региональным показателями наблюдается в Северо-Кавказском регионе. Причем и внутри района фиксируются очень резкие перепады: если в Ставропольском крае и Ростовской области плотность потока миграции в 1997 г. была более чем в 3 раза выше, чем в целом по России, то в Северной Осетии — в 18 раз¹. Тут уже угрозы региональным рынкам труда вполне реальны, как нигде сильно ощущаются угрозы и индивидуальной экономической безопасности, возникающие из-за того, что миграция сильно осложнила проблему трудоустройства.

Но даже в такой неблагоприятной ситуации возвращение высококвалифицированных русскоязычных кадров определенно должно расцениваться как положительное явление. По среднему варианту прогноза, подготовленному НИИ статистики, с 1999 по 2016 г. из стран СНГ в Россию переедет более 4 млн чел.² Видимо, это весьма осторожный прогноз; такого числа будет явно недостаточно, даже с учетом притока мигрантов из других государств. По мере преодоления экономического кризиса в России будет повышаться ее привлекательность, и количество иммигрантов увеличится. Трудовой и интеллектуальный вклад этих людей будет содействовать укреплению экономики России в целом, росту благосостояния социального окружения по месту проживания мигрантов.

¹ См.: *Дадаев О.К.* Проблемы внешней трудовой миграции российских граждан. М., 1997. С. 45-59

² См.: Предположительная численность населения Российской Федерации до 2016 г.: Стат. бюллетень. М., 1998. С. 115.

Правда, в последние годы в ряде регионов отмечается некоторое качественное ухудшение миграционного потока из ближнего зарубежья по отдельным характеристикам. Так, в Красноярском крае с 1994 по 1997 г. постепенно снижался уровень материальной обеспеченности прибывающих вынужденных мигрантов, что сохранялось и в дальнейшем в 2000—2004 гг. Например, в Кировской области, как и в ряде других районов, в составе мигрантов увеличивалась доля пенсионеров. Такого рода тенденции уже сейчас создают дополнительную нагрузку на сферу социального обеспечения в регионах, ведут к усилению социальной дифференциации населения, росту бедности.

В дальнейшем отрицательные тенденции могут усиливаться. Следует учитывать, что будут возрастать нагрузки на социальные бюджеты. Если объемы иммиграции из стран СНГ и Балтии останутся на нынешнем уровне или сократятся, сеть социальных связей, соединяющих уже переехавших в Россию с их родственниками в ближнем зарубежье, будет способствовать воссоединению семей. Это означает, что в общем миграционном притоке будет возрастать доля тех, чья способность к самостоятельному обустройству на новом месте окажется низкой. Тем не менее воссоединение семей увеличивает не только приток пенсионеров, но и детей мигрантов, что в перспективе будет окупаться в социальном и экономическом плане. Чисто прагматический подход, ориентированный на переселение только молодых мигрантов, помимо своего гуманитарного изъяна имеет также и практический недостаток, замедляющий репатриацию соотечественников, создающий дискомфорт разъединенных семей (дети — родители, супруги). В свою очередь, воссоединение семей хотя и несет сложности, способствует восстановлению социальных связей, установлению сетевых структур и интеграции мигрантов. В то же время это требует повышения уровня социальной работы с мигрантами, мер по их натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации, чтобы миграция раскрывала свой позитивный потенциал. По самым скромным оценкам, эксперты предсказывают переезд 50 тыс. мигрантов в 2007 г. в рамках Государственной программы содействия переселению в Россию соотечественников, живущих за рубежом. При

нормальной натурализации переселенцы создадут новые социальные сети, которые будут способствовать переселению других мигрантов.

РАЗДЕЛ II

ЖИЗНЕСФЕРНЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Глава 3.

ОБЩЕСТВО И ЖИЗНЕСФЕРНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ МИГРАНТОВ

В социальной работе с мигрантами мы выделяем три жизнесферные составляющие, через которые осуществляются натурализация, адаптация, аккультурация переселенцев: естественно антропологическая (демографическая, территориальная, поселенческая, этно-антропологическая), духовно-культурная (образовательная, конфессиональная, национально-культурная), агентно-профессиональная (занятость, рынок труда, профессиональная и предпринимательская структура). Эти составляющие по-разному проявляются в социальной работе с мигрантами. Для естественно-антропологической составляющей (особенно для мигрантов, приезжающих на длительные сроки) важным является механизм территориальной реабилитации и социальной адаптации на новом месте (на территории и среди населения). Для духовно-культурной составляющей в первую очередь важен механизм аккультурации, национально-культурной идентификации, ведущий при последовательном проведении миграционной политики к обретению гражданства и принятию культурных образцов страны проживания. Для агентно-профессиональной составляющей наиболее значим механизм профессиональной адаптации благодаря обретению места работы, конкурентоспособных качеств, их репрезентации на рынке труда, сохранению трудовой практики по специальности, приобретению востребованной специальности. Все эти три жизнесферных

механизма, обуславливающие реабилитацию, аккультурацию и адаптацию, зависят друг от друга, в единстве обеспечивают вхождение мигрантов в новое общество, обретение качества жизни, охрану и защиту прав.

Социальному работнику необходимо принимать во внимание особенности реализации повседневных потребностей, законных интересов и прав мигрантов в России. С. Караганов на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, где председательствовал Президент РФ, отметил, что политика в отношении иммигрантов на 80% непосредственно относится к правам человека. Гуманитарно-правовое положение зависит от гарантий прав мигрантов, уважения достоинства человека, в первую очередь в названных трех жизненных сферах, где преимущественно формируются механизмы реализации прав человека.

Реализация прав мигрантов — частный случай реализации элементарных жизнесферных прав человека в повседневной обыденной действительности: жилье, медицинские услуги, обучение детей в школе (дошкольном заведении), культурные услуги, работа и зарплата. Насущные потребности людей обеспечить свое существование находят оформление в морально-правовых и юридических императивах, называемых правами человека.

Отправным моментом в формировании прав мигранта является одно из основных прав человека — право на свободу передвижения, выбора территории (места) проживания и пребывания. Но это право само по себе еще не обеспечивает достоинство человека. Необходим целый комплекс жизнесферных прав, а также государственных, общественных, частных гарантий.

Меняя место жительства, человек так или иначе осложняет положение как свое, так и своих близких. Возникает юридический факт, имеющий определенные последствия (выбытие, вид на жительство, регистрация места пребывания (жительства), разрешение на работу, определение источников дохода). Более серьезны такие последствия для иностранцев и апатридов. Внутренние российские трудовые мигранты также терпят определенные неудоб-

ства и лишения¹. Но труднее всего приходится трудовым иммигрантам, вынужденным мигрантам, в том числе тем, кто добивается статуса и даже уже признан вынужденным переселенцем или беженцем.

Состояние части иммигрантов, особенно тех, которым не помогает свое государство, мощная община (диаспора), можно характеризовать как «поражение в правах». Подобное возникает в силу несовершенства законодательства, произвола чиновников миграционных служб, милиции, эксплуатации работодателем, ксенофобии части населения. Весь комплекс прав мигранта, хотя он формально существует, в такой ситуации труднореализуем в силу слабости механизмов охраны и защиты прав человека, изолированности иммигрантов.

Понимание правового положения и прав мигранта в полной мере возможно при анализе процесса идентификации². Человек идентифицирует себя прежде всего со структурами деятельности в трех названных основных сферах, где идет его повседневная жизнь.

В естественно-антропологической сфере человек идентифицирует себя с домом, природой, экологией, системой бытового обслуживания в месте проживания. В данной сфере реализуются его естественно-антропологические потребности, права и обязанности. Иммигранты ослабляют свою прежнюю идентичность и создают новую идентичность на новом месте. Трудные проблемы возникают с правами на жилище. Муниципальное жилье, хотя бы в общежитии, для трудовых мигрантов предоставляется довольно редко. Немало мигрантов ютятся в непригодных помещениях, на стройках и т. п. Хотя законодательно закреплена социальная помощь беженцам и вынужденным переселенцам по реализации права на жилище, однако действенного механизма такой реализации нет. А с этим ассоциируется

¹ Так, в 2006 г. случился пожар на стройке в Московской области, и 12 рабочих из Брянской, Владимирской и Тамбовской областей, ночевавшие в бытовке на стройке, погибли

² См.: *Капицын В.М.* Идентификационные основания классификации прав человека // Социально-политический журнал. 1997. № 6

привязанность к месту получения медицинского полиса для себя и членов семьи, неотложной медицинской помощи, участкового врача, помощи участкового уполномоченного, а также к детскому саду, школе, жилищно-коммунальным услугам, социальному обслуживанию.

Для мигрантов **духовно-культурная сфера** также чрезвычайно важна, поскольку помогает поддерживать духовные ценности и духовное достоинство. Интересно, что, оказываясь в стране пребывания (проживания), мигранты не могут сразу идентифицироваться в новой естественно-антропологической и профессиональной среде. Но идентификация им необходима, и они выбирают в качестве образцов идентификации культурное, в том числе конфессиональное, сходство. Это наглядно проявляется во Франции, где очень много мусульман из Алжира, Туниса, Марокко, Турции¹. В широком смысле духовно-культурная идентификация и духовно-культурные права предполагают наличие серьезной инфраструктуры, обеспечивающей соответствующие потребности людей: школа для детей, подписка на газеты (журналы), библиотека, дом культуры, кружки и клубы по интересам, художественные студии, музеи, галереи, национально-культурные ассоциации и т.д.

Агентно-профессиональная сфера очень важна для полноценной идентификации людей. Во-первых, это — источник доходов для обеспечения бытовых, материальных, духовных ценностей, осознания своего достоинства, самодостаточности, нормальных связей с обществом. Поэтому так тяжело переживается безработица. Во-вторых, для мигрантов, особенно трудовых, это возможность не просто заработать, но и ощутить себя профессионалом, уважаемым, достойным человеком.

Все эти права мигрантов, членов их семей оказываются в зоне рисков. Социальным работникам приходится учитывать такую дискриминационную ситуацию, чтобы поддерживать естественную, духовную, агентную идентич-

¹ См.: *Мирошникова Е.* Религиозный фактор в иммиграционной политике Европейского Союза // Современная Европа. 2006. № 1.

ность мигрантов. Но особого внимания требует часто территориальная реабилитация. Многие из иммигрантов — это люди, которые попадали в состояние маргинальности, теряя свои «территориальные корни». Привязанность к определенному местопребыванию тесно связана с телесностью и территориальностью человека, т. е. с его соматическим и психическим здоровьем, особым восприятием социального пространства (малой родины). Отсюда у человека формируются многие его потребности и естественно-антропологические права. Трудности регистрации, получения разрешения на проживание, вида на жительство создают проблемы с получением медицинской помощи. Такие трудности возникали даже для граждан Белоруссии, хотя существовал договор о союзном государстве Беларусь — Россия. Труднее было мигрантам из других государств. Отсутствие муниципального жилья, необходимость увязать регистрацию с определением места проживания, неподобающие для человека жилищные условия, лишение документов, удостоверяющих личность, выдача поддельных справок о регистрации и другие унижения и лишения — все это выпадало на долю мигрантов.

Так поражались естественно-антропологические права мигрантов (на охрану здоровья, жилище, нормальное питание, свободу передвижения и т. д.), т. е. именно те, которые обозначила Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (права на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи, право обеспечения на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам). Эти права в немалой степени реализуются благодаря наличию такого условия, как территориальность, т. е. возможность проживания в определенном месте, в кругу близких людей, в определенном жилище, подходящих экологических условиях. Мигранты, теряя территориальность, оказывались нередко наиболее незащищенными; часть из них превращалась в

бомжей; их жизнь подвергалась физической опасности вплоть до угрозы жизни.

Возникали серьезные осложнения с духовно-культурными правами — обучением в школах детей, культурным проведением досуга, повышением образовательного и культурного уровня, пользованием достижениями мировой и национальной культуры, участием в национально-культурных объединениях. Если человек не может установить свою полноценную национально-культурную идентичность, реинтегрироваться в иную культуру (субкультуру), он чаще подвергается дискриминации по национально-культурному, расовому признаку. Нарушаются и агентно-профессиональные права иммигрантов. Ко всем трудностям добавляется еще дискриминация в трудовых отношениях — в трудоустройстве, оплате и охране труда, создании нормальных условий работы и отдыха. Поражение агентно-профессиональных прав мигрантов — это, пожалуй, наиболее показательное; например, оформление трудовых отношений, оплата труда являются грубейшей дискриминацией.

Подобная ситуация в отношении мигрантов возникает не только в России. Поэтому международные организации — ЮНЕСКО, Международная организация труда (МОТ) и другие — выделяют эту проблему, финансируя различные программы. Декларация принципов толерантности ЮНЕСКО 1995 г. уделяет особое внимание социально незащищенным группам, находящимся в неблагоприятных социальных и экономических условиях, указывает на необходимость предоставлять им правовую и социальную защиту в отношении жилья, занятости и охраны здоровья, обеспечить уважение самобытности их культуры и ценностей, особенно посредством образования, их социального и профессионального роста и интеграции¹.

Для понимания миграционной ситуации следует определиться со смыслом и соотношением понятий «абсорбция», «интеграция», «натурализа-

¹ См.: Декларация принципов толерантности. Принята Генеральной конференцией в Париже (25 октября - 16 ноября 1995 г.).

ция», «реабилитация», «адаптация», «аккультурация» в отношении мигрантов. Все эти понятия обозначают различные аспекты взаимодействия мигранта с социальной средой и воздействия социального работника на него.

Термин «абсорбция», пришедший из биологии и химии, применяется в Израиле, где имеются органы государственной власти и учреждения по абсорбции. Абсорбция — процесс, цель которого сближение репатриантов с исторической родиной, нейтрализация тех свойств, которые мешают такому сближению. Это весьма актуально для Израиля — государства, созданного спустя тысячелетия на исторической территории путем заселения ее выходцами из разных стран. Репатриантам оказывается социальная помощь, организуются различные курсы с целью приобщения к языку, истории, обычаям, духовной культуре, экономической сфере для сбережения и сплочения еврейской нации в трудных международных условиях. Абсорбция в идеале приводит к результату, когда репатрианты наиболее полно идентифицируются с территорией и культурой общества, становятся его гражданами. В определенной степени она снижает прежнюю идентификацию репатриантов с обычаями, культурой общества исхода, заменяя их не только лояльностью к принимающему обществу, но и определенной степенью гражданственности. Так, в Израиле репатрианты обязаны отслужить в армии, без чего трудно сделать карьеру. По существу, абсорбция направлена на преодоление мультикультурализма во взаимодействии мигрантов и принимающего общества.

В Германии решается задача несколько другого рода. Государство Германия не прекращало своего существования, но тем не менее претерпело разъединение, затем объединение, столкнулось с серьезными демографическими проблемами. В Германии охотно принимали в качестве репатриантов немцев из бывшего СССР и других стран. Им оказывается существенная социальная помощь, направленная на интеграцию. Там применяется термин «интеграция», т. е. подготовка к тому, чтобы по языку, культуре человек стал полноправным немцем (национальность и гражданство здесь выступают как синонимы).

В отношении России адекватнее использовать терминологию, отражающую применение в разных жизненных сферах нескольких взаимосвязанных стратегий интеграции. В естественно-антропологической сфере — стратегия обеспечения натурализации, территориальной реабилитации — нормальное проживание на территории, психологическая помощь, обеспечение жильем, социально-бытовые услуги, медицинские услуги, приспособление к соседям в местном сообществе или в компактном типе поселения, контакты с органами социальной защиты. В духовно-культурной сфере целесообразнее применить более адекватное понятие — «аккультурация» («культурная реинтеграция»), т. е. принятие определенных принципов, духовных ценностей общества проживания, налаживание культурных связей, участие в культурных общественных объединениях, взаимообмен ценностями культуры. Иммигрант, оставаясь культурно самобытным, тем не менее с одобрением воспринимает аккультурацию. А в отношении агентно-профессиональной сферы более подходят понятия «профессиональная адаптация», «профессиональная ориентация», т. е. создание условий вхождения в трудовые коллективы в новом сообществе, взаимодействия с деловыми партнерами, работодателем, профсоюзами. Подчиняясь Трудовому кодексу РФ, мигрант также воспринимает корпоративные нормы, корпоративную этику, особенности отношения к труду.

Натурализация, аккультурация, профессиональная адаптация в сочетании взаимопределяют процесс интеграции мигранта в принимающем обществе. Помощь социального работника играет важную роль и заключается в воздействии не только на мигранта, но и на принимающее сообщество.

Глава 4. ЕСТЕСТВЕННО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ

ОСНОВЫ

4.1. Миграция и социально-демографические проблемы

Демография изучает закономерности развития народонаселения, его воспроизводство, смертность, продолжительность жизни, брачность и разводы, рождаемость, половозрастные структуры, связь населения и экономики региона. Изучение миграции — один из разделов демографии. Демография касается и такой категории, как «качество населения», т. е. характеристики, непосредственно связанной с естественно-антропологической жизненной сферой — здравоохранением, обеспечением жильем, коммунальными и бытовыми услугами, качеством продуктов питания, состоянием экологии, семейно-брачными отношениями. От этого зависит репродуктивное здоровье в семье, возможность рожать детей, растить, лечить, учить их, что создает в конечном счете нормальную социально-демографическую ситуацию в городе, селе, регионе и стране в целом. В этой сфере реализуются естественно-антропологические права, создаются механизмы охраны и защиты прав. Состояние семей, здоровья и самочувствия людей, их настроения выражаются в совокупности результатов — демографической ситуации. Возникает своеобразная «цепная реакция», отражающаяся на общем духовном настрое населения, трудоспособности, семейно-брачных и репродуктивных ориентациях, желании создавать семью и иметь детей, сохранять семью в последующих поколениях. Если сфера деградирует, то это (вместе с ситуацией в образовании и трудоустройстве) в первую очередь влияет на отток населения из этого региона в другие с более благополучной естественно-антропологической сферой.

Это все имеет непосредственное отношение к социальной политике и социальной работе с мигрантами, поскольку определяет условия натурализации и адаптации мигрантов.

Во-первых, демографическая ситуация как в регионе (государстве) исхода, так и в принимающей местности (государстве), являясь средоточием общественных отношений, отражает баланс (или дисбаланс) различных выталкивающих или привлекающих мигрантов факторов. Нередко эти факторы прямо или опосредованно определяют отсутствие возможностей для создания семьи¹, могут стать побудительной причиной выбывающей миграции.

Во-вторых, территория, чтобы быть компонентом государства, всегда с необходимостью требует установленного числа живущих на ней людей. Государственная территория предполагает определенную плотность населения, чтобы возникла и существовала конкретная нация, народ (синтез наций, народностей). Если естественное воспроизводство населения в какой-то местности значительно снижается, то образуются демографические «пустоты». Это создает или усугубляет демографическую асимметрию в стране. Россия — государство с ярко выраженной асимметрией расселения, которая в 1990-х — начале 2000-х гг. значительно усугубилась. Такие «пустоты» требуется заполнять, выправлять симметрию, иначе государство как комплексный институт потеряет эти территории. В таких условиях роль миграции и социальной работы с иммигрантами, которых необходимо натурализовать, значительно возрастает.

В-третьих, эта жизненная сфера является принимающим пространством, в котором мигранты натурализуются. Если естественно-антропологическая сфера окажется достаточно гостеприимной, комплементарной, то будут приезжать мигранты, которые способны поддерживать или даже повышать качество населения. И они будут натурализоваться и интегрироваться в принимающую среду. При обратной ситуации мигранты, не рискуя подорвать свое здоровье, не задержатся в России. Им необходимы

¹Например, девушки и юноши выезжают из некоторых населенных пунктов нередко в силу недостаточного выбора кандидатов для выхода замуж (женильбы). Такая ситуация складывается в ряде маленьких городов, сел, в том числе на территориях проживания коренных малочисленных народов, где часть молодежи предпочитает перспективе трудной сельскохозяйственной работы возможность устроиться в большом городе

определенные стандарты натурализации: жилищные условия (резервное муниципальное жилье, сначала хотя бы в благоустроенных общежитиях, ссуды для строительства жилья), санитарно-гигиенические условия, медицинские услуги, возможность отдыхать и восстанавливать силы в благоприятной экологической обстановке. Все это влияет на привлекательность (непривлекательность) образа региона (страны) пребывания. Социальные работники, обеспечивая социальную помощь мигрантам, в определенной степени влияют на становление и реализацию стандартов натурализации, комплементарность среды.

В этой сфере концентрируется множество естественно-антропологических рисков (жилищные, экологические, санитарно-гигиенические, медицинские, вредные привычки, в том числе наркомания, насильственная преступность). Демографическая угроза в конечном итоге суммирует все эти риски, вызывая депопуляцию. Потребность России в приеме иммигрантов значительна. Прогноз ООН — с 2010 г. прием 2 млн иммигрантов в год, по всей видимости, оправдывается, что подтверждается такими цифрами¹. В 2006 г. на 32 млн пожилых людей (число пенсионеров больше, чем пожилых) приходился примерно 31 млн детей. Если рождаемость в России в начале 2006 г. составляла 9,95 чел. на тысячу, то смертность — 16,4 чел. на каждую тысячу. Усилилась асимметрия расселения. За 1990-2005 гг. из восточных и северных регионов выехало около 12,5% жителей. Плотность населения на них в среднем достигает 2—2,5 чел. на 1 кв², в том числе в Восточной Сибири — менее 2,2, а на Дальнем Востоке — 1,2 чел.² К 2006 г. из Сахалинской области выехала четверть населения.

В. Ионцев, зав. кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ, отметил, что, в отличие от стран Западной Европы, у нас не просто де-

¹ В проекте национальной программы демографического развития России предполагается увеличение миграционного прироста к 2015 г., причем в комплексе с повышением рождаемости и сокращением смертности, намечено довести его до 420 тыс. чел. в год

² См.: Рыбаковский Л. Демографическая безопасность // Безопасность Евразии. 2003. №3. С. 170-171

популяция, а настоящий демографический кризис — катастрофически падает не только количество, но еще и качество населения. В России 8 млн женщин не могут стать матерями по медицинским показаниям. Число абортот превышает число рождений. В стране 2 млн беспризорников, 9 из 10 школьников больны. Только в Москве больше сотни тысяч пивных алкоголиков в возрасте до 14 лет. По официальным оценкам, в стране 4 млн наркоманов. Каждый год преждевременно умирают 450 тыс. трудоспособных мужчин; 300 тыс. россиян в год погибают от болезней, связанных с табакокурением; 70 тыс. в основном молодых людей умирают от наркотиков¹. 35-40 тыс. чел. гибнут, а несколько сотен тысяч становятся инвалидами в автокатастрофах. Около 60 тыс. россиян кончают жизнь самоубийством. Много детей рождаются с патологиями. На эти факторы депопуляции накладывается ослабление ориентации иметь семью и детей, в связи с чем социальное сиротство достигло угрожающих масштабов. В стране идет процесс «дебилизации» молодежи, общей деградации населения. 2007 г. может стать определенным критическим «водоразделом», за которым начнется серьезное ухудшение демографической ситуации. В таких условиях иммиграция в Россию становится стратегическим ресурсом.

В Программе социально-экономического развития России (2005—2008 годы) отмечено, что рождаемость в России не будет значительно уступать среднеевропейскому уровню. Число рождений на одну женщину в России чуть ниже, чем в развитых странах, хотя в большинстве этих стран указанный показатель не превышает 2,15 (уровень простого воспроизводства населения). Возможности семейной политики в противодействии демографическому спаду, как показывает опыт многих стран, ограничены. Достигается незначительный краткосрочный эффект, но принципиально ситуация с рождаемостью не меняется. Но вот снижать смертность можно в более короткие сроки. Показатели смертности населения России имели некоторую тенденцию к росту, начиная с 1960-х гг., но серьезно возросли в 1990-е гг. Общий

¹ См.: *Ионцев В.* Быль про убыль // Home Page. Вестник Форума. 2005. № 5

коэффициент смертности увеличился с 7,4 умерших (на 1 тыс. чел.) в 1960 г. до 10,7 - в 1989 г.; 14,7 - в 1999 г.; 16,4 - в 2005 г. По показателям смертности Россия значительно превышает европейские государства. В России, хотя и снизились, но остаются высокими показатели младенческой смертности, смертности мужчин трудоспособного возраста. Здесь есть ресурсы снижения, хотя и они не так велики. Идет старение населения, что негативно влияет на показатели смертности, приводит к росту демографической нагрузки на работников. За последние 40 лет доля населения в возрасте старше трудоспособного увеличилась с 11,8% в 1959 г. до 20,3% - в 2004 г. и 20,5% - в 2005 г.

Сложившиеся тенденции свидетельствуют, что потенциал преодоления депопуляции за счет естественного прироста населения ограничен, даже по факторам снижения смертности. Комплекс мер, направленных на сокращение смертности, прежде всего младенческой (в 2006 г. — 11 случаев на 1 тыс. родившихся), и улучшение репродуктивного здоровья населения, а также на повышение рождаемости, предусмотрен в разделах Программы, связанных с развитием человеческого капитала и в первую очередь с реформированием здравоохранения, сокращением масштабов бедности, формированием рынка доступного жилья. Но в среднесрочной перспективе естественно-антропологическая сфера России не сможет обойтись без замещающей миграции, т. е. миграции людей из других государств на постоянное место жительства, в том числе с обретением гражданства в Российской Федерации. А для этого необходимо совершенствовать развитие естественно-антропологической сферы.

4.2. Замещающая миграция и оздоровление естественно-антропологической сферы

Наряду с улучшением естественно-антропологической сферы «коренного» для России населения важнейшим направлением становится обеспечение условий для замещающей миграции. Замещающая миграция рассматривается в двух аспектах:

а) замещение выбывающих из России и умирающих граждан соотечественниками и другими иммигрантами, переезжающими в Россию на постоянное или преимущественное место жительства и получение гражданства, т. е. предполагающими в той или иной степени интеграцию в российское общество;

б) замещение недостающих работников в различных сферах народного хозяйства, в том числе и для обслуживания естественно-антропологической сферы — строительства жилья, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, дошкольных учреждений.

Регулирование замещающей миграции — чрезвычайно сложная задача. В этих условиях необходимость разработки современной иммиграционной политики диктуется требованием решить накопившиеся проблемы, связанные с целым рядом внутренних и международных факторов, в том числе и фактором глобализации. Сложившиеся демографические тенденции делают экономически целесообразным создание комплементарных условий для замещающей миграции, компенсирующей сокращение численности всего или отдельных групп населения. Без замещающей миграции, даже с учетом возможного повышения уровня рождаемости, численность населения России сократится, по прогнозам В. Ионцева, к 2025 г. как минимум на 20 млн чел., а в 2050 г. будет составлять около 100 млн чел. В результате демографического старения доля лиц в возрасте старше 60 лет увеличится с 18% в 2000 г. до 26% — в 2025 г. Изменение количественных соотношений между поколениями в пользу пожилых людей окажет сильное влияние на состояние рынка труда, систему социального обеспечения и здравоохранения, на экономическое развитие в целом. Приток мигрантов может затормозить процесс демографического старения. М.В. Ломоносов еще в 1761 г. в трактате «О сохранении и размножении российского народа» предлагал привлекать в страну иммигрантов, «ежели к тому употреблены будут пристойные меры». Тогда такая необходимость диктовалась не столько демографическими проблемами, замещающей миграцией, сколько необходимостью развития ремесел,

науки и государственного управления. В то время население России увеличивалось, поскольку одна женщина в среднем рожала до 7 детей. Сейчас же призывы М.В. Ломоносова стали чрезвычайно актуальными, так как этот показатель составляет уже всего 1,3 вместо необходимых 2,2 рождений на одну женщину. Население России продолжает сокращаться. Сельские районы в России пустеют. Состав работников агропромышленных предприятий приблизился к предпенсионному показателю. Демографический кризис в первую очередь ударит именно по этим регионам, а также по Сибири, Дальнему Востоку, Северу.

Все это стимулирует замещающую миграцию в Россию и соответственно актуализирует необходимость социальной работы с мигрантами. Однако для того чтобы принимать замещающую миграцию, России необходимо серьезно подумать о развитии естественно-антропологической сферы. Поскольку Западная Европа также нуждается в миграции, в том числе и замещающей, а естественно-антропологические и другие условия принятия мигрантов там более привлекательные, то России трудно будет выдержать эту конкуренцию. Если в США нуждаются в основном в трудовой миграции, то Европа при серьезном уменьшении коренного («старожильского») населения в ближайшие годы не сможет обойтись без замещающей миграции. Необходимо учитывать и опыт интеграции иммигрантов в Европе (в Германии на интеграцию отводится до 8 лет). Там довольно развиты миграционная политика и инфраструктура, социальная работа по интеграции мигрантов. В России такие направления социальной политики и социальной работы пока только формируются.

Даже в тех регионах России, куда иммигранты продолжают прибывать, миграционному пополнению по-прежнему придается большое значение. Но замещающая миграция распределяется стихийно и очень неравномерно. Уже в Москве, на Кубани, в Ставрополье на уровне региональных правительств и глав субъектов РФ говорят об ограничении иммиграции. Быстрый рост численности населения Москвы идет на фоне его быстрого

уменьшения в большинстве регионов России. Городское население страны за межпереписной период сократилось на 1,5 млн чел., тогда как в Москве оно выросло на 1,8 млн чел. Только за 2004 г. из районов Сибири и Дальнего Востока выехало 37,4 тыс. чел. За это же время в Москву и Московскую область приехало более 80,9 тыс. чел. В Центральном федеральном округе живет и работает 28,4% всех трудоспособных россиян¹.

Концепция демографического развития Москвы принимает во внимание отрицательную динамику развития соседних регионов, и в первую очередь Тверской, Владимирской, Ярославской, Калужской и Тульской областей. Оголяется российский Восток: население приграничных районов от Читинской области до Приморского края в межпереписные 1989-2001 гг. сократилось на 740 тыс. чел. (11,4%), и это — с учетом замещающей миграции. Население Центрального федерального округа (без Московского региона) сократилось на 1,5 млн чел. За межпереписной период 1989-2002 гг. численность населения в 7 субъектах РФ, примыкающих к Московской области, уменьшилось более, чем на 0,8 млн чел. (8,1%). В 7 областных центрах «Золотого кольца» численность жителей сократилась за это время почти на 6%.

В Концепции демографического развития г. Москвы отмечено, что в столице возросла рождаемость, и Правительство Москвы будет ориентироваться на то, чтобы сдерживать иммиграцию в город². Но само повышение рождаемости в городе в немалой степени связано с тем, что мигранты, въехавшие в Москву, рожают детей больше, чем коренные жители. Благодаря иммигрантам, в частности из Азербайджана, удастся остановить не только снижение общей численности москвичей, но и старение населения³.

¹ См.: Проект Концепции действий на российском рынке труда на 2005-2010 годы. Представлен департаментом трудовых отношений Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Май 2006 г.

² См.: Постановление Правительства Москвы от 28 июня 2005 г. № 482-ПП «О Концепции демографического развития города Москвы».

³ Подобные процессы характерны и для Московской области, где повышение рождаемости сопряжено в немалой степени с притоком мигрантов /V Российская газета. 2006. 9 июня.

Следует также отметить, что даже применение техники и повышение производительности труда не снимет проблемы замещающей трудовой миграции, для которой необходимо создавать приемлемые естественно-антропологические условия (проживание, санитарно-гигиенические условия, питание). В Концепции отмечается необходимость создания нормальных условий проживания для приезжающих. Ранее в Московской городской программе регулирования миграции на 2002—2004 гг. от 31 июля 2001 г. уже намечалось обеспечение охраны здоровья мигрантов: организация централизованной системы медицинского освидетельствования всех подлежащих учету категорий мигрантов, осуществление надзора за санитарно-гигиеническим содержанием мест размещения и проживания мигрантов, своевременностью и полнотой проведения профилактических, предварительных и периодических медицинских осмотров, развитием медицинского страхования иностранной рабочей силы.

К сожалению, даже в Москве это в полной мере не удастся реализовать. К тому же принятие Федерального закона № 122 создало новые трудности в социальной защите мигрантов, поскольку некоторые направления социальной защиты были перенесены на федеральный уровень, но это не было обеспечено необходимым финансированием. На основе Концепции демографического развития Москвы должны формироваться программные и нормативные правовые документы по вопросам естественного воспроизводства населения, поддержки молодых семей, ипотечного кредитования приобретения жилья молодыми семьями с детьми, укрепления здоровья москвичей, увеличения продолжительности жизни, миграции и иных направлений регулирования демографического развития.

Процессы замещающей миграции приобретут еще «большее значение в ближайшей перспективе в связи с дальнейшим сокращением численности населения России. По прогнозам Федеральной службы государственной статистики, к началу 2011 г. население России составит 138 млн, а к началу 2016 г. — 134 млн чел. Значение интеграционной работы с мигрантами также оз-

растать. Об этом свидетельствуют происходящие сдвиги в этнической структуре населения Краснодарского и Ставропольского краев, г. Москвы, Московской, Белгородской, Воронежской, Калининградской областей. Речь в данном случае идет о постоянном населении (натурализующихся мигрантах), т. е. в данные расчеты не входят внешние и внутренние трудовые мигранты. В Краснодарском крае доля мигрантов достигла 20%, при этом серьезно изменилась этническая структура. В Москве за 1989—2002 гг. доля русских сократилась с 89,7 до 84,8%, а вместе с украинцами и белорусами соответственно с 93,0 до 87,8%. В свою очередь в населении Москвы возросла доля представителей народов Северного Кавказа с 0,2 до 0,5% (в том числе ингушей увеличилась в 5,9 раза, чеченцев — в 6,9 раза), Закавказья — с 1 до 2,8%, Центральной Азии с 0,3 до 0,8%. Особенно выросла численность корейцев — в 2,3 раза, армян и грузин — в 2,8 раза, арабов — в 2,9 раза, азербайджанцев — в 4,6 раза, молдаван — в 5,2 раза, таджиков — в 12,2 раза, вьетнамцев — в 14,1 раза и китайцев — в 35 раз. На этом фоне сократилась численность представителей прибалтийских народов, евреев, поляков, белорусов, чехов. Таким образом, происходят не только этнические, но и этнокультурные изменения. Поэтому работа по интеграции должна снимать противоречия, разрешать конфликты, которые могут возникнуть между принимающим населением и мигрантами.

В Концепции демографического развития Москвы учитываются последствия затяжной депопуляции в стране и определенная инерционность, асимметричность демографических процессов. Цели демографического развития фокусируют в себе воздействия социальной, в том числе и миграционной политики. Концепция учитывает демократические принципы, определяющие характер деятельности органов государственной власти Москвы в регулировании воспроизводственных и миграционных процессов. Среди принципов, изложенных в Концепции, есть важные для миграционной политики и работы по обеспечению адаптации и интеграции мигрантов:

- недопущение дискриминации людей по признаку расы, языка, принадлежности к определенной этнической, социальной, политической группе, в любой сфере жизнедеятельности города;
- сочетание федеральных приоритетов с этнокультурными особенностями населения Москвы в соответствии с нормами Конституции и законодательством России;
- предоставление равного доступа к системе правовой, социальной и медицинской защиты, действующей в России, для населения Москвы;
- содействие в реализации права на свободу перемещения, выборе места жительства и места пребывания;
- баланс интересов мигрантов, прибывающих в Москву и получивших соответствующий правовой статус, с геополитическими, демографическими и социально-экономическими интересами жителей Москвы в части их расселения, обустройства и использования городской инфраструктуры, а трудовых легальных мигрантов в части их временного проживания и трудоустройства;
- сочетание прав и законных интересов жителей Москвы и мигрантов, обустраивающихся на ее территории; формирование дифференцированного подхода к приему различных категорий мигрантов в соответствии со стратегией и ориентирами структурной политики социально-экономического и демографического развития Москвы.

Эти принципы, наряду с принципами социальной работы, соответствуют и многим положениям Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы), посланий Президента РФ, решений Совета безопасности РФ 2005 г., они должны лечь в основу адаптации и интеграции мигрантов не только в Москве, но и других территориях. С этой целью необходимо снять преграды, искусственно создаваемые миграционными службами в разных регионах. О таких препонах, в частности, свидетельствует Уполномоченный по правам человека Свердловской области Т. Мерзлякова, откликнувшаяся на публикацию о несправедливой депортации из России иммигрантки Журавлевой, прибывшей из Туркме-

нии, у которой в России остались муж и ребенок¹. Из-за этих позиций миграционных служб, посольств и других чиновников не реализуются указания Президента РФ. Рассмотрение дел мигрантов, готовящихся к переезду в Россию, постоянно откладывается, не решаются дела о предоставлении гражданства, когда это можно осуществить в упрощенном порядке. Все это снижает возможности замещающей миграции, в том числе репатриации, а в конечном счете и интеграции мигрантов. Т. Мерзлякова предложила наряду с «разблокированием чиновничьих заторов» создание адаптационных центров для мигрантов в городах.

В Национальной программе демографического развития России, разработанной в 2006 г., важное место отводится также замещающей миграции, особенно в малонаселенные районы Восточной Сибири, Дальнего Востока, Севера.

4.3. Жилье для мигрантов как проблема естественно-антропологической сферы

Особенно острым становится проблема жилищного устройства иммигрантов. С жилищем связаны не только быт мигранта, реализация его физических потребностей в отдыхе, нормальном быте для восстановления сил, но и его территориальные права. Право на свободу передвижения и выбор места жительства подвержено определенным административным ограничениям, что в значительной степени объясняется опасностью терроризма. Территориальное ограничение оформляется регистрацией места пребывания или жительства. Трудности с регистрацией бьют по одному из самых чувствительных элементов состояния мигранта — легальному пребыванию, означающему подчинение определенному правовому режиму как условию признания правового статуса.

¹ См.: *Графова Е.* Дни Журавлевых // Российская газета. 2006. 12 мая; *Мерзлякова Т.* Если не Журавлевы, то — кто? // Российская газета. 2006. 5 июня.

Для местного населения (особенно граждан государства) этот режим является естественным, не вызывающим заметных ограничений. Для мигранта (особенно иммигранта), в силу его перемещения через границы, такой режим оборачивается серьезными лишениями. Особенно в Москве, где до смягчения миграционного законодательства в 2006 г. мигрантам, в том числе и гражданам России из других регионов, необходимо было в 3-дневный срок становиться на учет по месту пребывания с привязкой к жилому помещению. Такой учет и обозначал легальность пребывания на территории России, и соответственно реальное признание значительной части прав человека и гражданина. Хотя Конституционный Суд РФ признавал несоответствие положений московского законодательства Конституции РФ, применение их продолжалось.

В новой Концепции миграционной программы предложен уведомительный, а не разрешительный порядок регистрации, что оспаривается в некоторых субъектах РФ, в частности в Москве. В целом проблема привязки регистрации к жилью как основы легализации остается наиболее острой, из чего вытекает в ряде случаев принудительное перемещение трудовых мигрантов, признанных нелегальными. Проводятся депортации из России по решению суда с предварительным ограничением свободы в виде помещения в специальные приемники¹. Так, в мае-июне 2006 г. продолжались депортации иммигрантов по тому же основанию.

Далеко не во всех регионах местные и региональные власти, хозяйствующие субъекты озабочены жилищным устройством мигрантов. Хотя по закону, например, беженец, прибыв к месту постоянного проживания по направлению органа ФМС, должен получать от местных властей жилое помещение (в соответствующих населенных пунктах существует специальный жилищный фонд, предназначенный для беженцев). Но только около 10% претендующих на статус беженца или вынужденного переселенца его полу-

¹ См.: *Степенко В.Е.* Административная ответственность иностранных гражданв России // Закон и право. 2003. №11

чили. Мигранты, получившие статус беженцев или вынужденных переселенцев, по закону должны иметь социальную помощь в виде жилищного устройства. Однако данное положение далеко не всегда выполняется. Вокруг этого порой возникают злоупотребления работников миграционных служб. Например, в Пермской области дошло до суда дело трех работников миграционных служб, присваивавших деньги, выделяемые на жилье для вынужденных мигрантов.

Если для беженцев и вынужденных переселенцев все же что-то делается, то для других мигрантов лишь в отдельных регионах приспособливают общежития. Есть трудности и в использовании найма жилья в частном секторе. В Свердловской области мигрантов из Киргизии регистрировали по месту жительства без извещения об этом владельцев данного жилья. Известно, что часть мигрантов, особенно трудовых, ютится, где придется, ночует на стройках, в районах вокзалов, под открытым небом, даже зимой¹.

Из-за этого немало мигрантов болеют простудными и кишечными заболеваниями, а также туберкулезом. Часть мигрантов, не получивших паспорта граждан России, статуса вынужденного переселенца или беженца, превращается в бродяг (бомжей). Нередко бездомные мигранты умирают от переохлаждения. Среди мигрантов сильнее всего страдают дети, кочующие из региона в регион. Беспризорники пополняют контингент сирот².

¹ Из общественного доклада 7 июля 2005 г. «Приоритетные задачи миграционной политики в Москве» явствует, что мигранты живут в Москве часто там, где работают, т. е. «на объекте» — столичных рынках, стройках (27% опрошенных). Подпольные мигранты зарабатывают на хлеб себе и своим семьям «физически тяжелым трудом на износ» (45%), испытывают постоянную угрозу со стороны бандитов (15%). Особенно злостные нарушения жилищных прав мигрантов обнаружилось в отношении рабочих, прибывших из Таджикистана. Им приходится жить практически в нечеловеческих условиях

² В 2005 г. в России было более 700 тыс. детей-сирот, больше, чем в конце Великой Отечественной войны. Выросло число преступлений, совершаемых подростками. Для выхода из сложившегося положения Генпрокуратура РФ предложила создать специальную федеральную службу и сеть трудовых гимназий. Глава МВД Р.Г. Нургалиев подписал в 2004 г. приказ об изменении работы центров временного содержания беспризорных детей: туда теперь помещают беспризорников независимо от того, совершил он преступление или нет.

Так, в постановлении Правительства Москвы от 31 июля 2001 г. «О Московской городской программе регулирования миграции на 2002—2004 годы» ставилась задача Комитету по делам миграции Правительства Москвы совместно с Департаментом муниципального жилья и жилищной политики, Департаментом инвестиционных программ строительства и другими органами в IV квартале 2001 г. представить предложения по созданию новых гостиниц упрощенного типа для иногородней рабочей силы. Установлено, что жилые помещения, расположенные в микрорайоне Востряково Западного административного округа, предоставляемые беженцам и вынужденным переселенцам, относятся к специализированному жилищному фонду для временного размещения лиц указанной категории с заключением с ними договоров краткосрочного найма жилого помещения. В районе Востряково создавались такие гостиницы, под которые переоборудовались некоторые общежития и помещения.

В 2003 г. утратил силу указ Президента РФ «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества», игравший в основном административно ограничительную, а не социальную роль. Это позволило части учреждений социального характера оказывать хотя бы эпизодическую помощь бездомным, в том числе и мигрантам. В одной из больниц Хабаровска руководство больницы вынуждено в принудительном порядке госпитализировать бездомных, замерзавших от переохлаждения. Сходные проблемы есть и в других территориях Дальневосточного региона¹, также и в других регионах РФ. В Москве за зиму ежегодно по неполным данным умирало от переохлаждения несколько сотен бездомных, не имевших возможности устроиться в социальных приютах (социальных гостиницах). В середине декабря 2003 г. еще до наступления настоящих холодов от переохлаждения уже погибли более 120 чел. Зимой к середине февраля 2004 г. в столице погибли от холода 240 чел. Подобная статистика повторялась в 2005 и 2006 г.

¹ См.: Российская газета. 2005. 25 января

Директор «Центра помощи беспризорным детям» Е. Комаров отметил, что государство должно поощрять благотворительность, чтобы решить проблему беспризорности. Нельзя сказать, что власти совсем не обращают внимания на эти проблемы. Например, в январе 2005 г. во время сильных морозов в ряде городов для спасения бездомных и мигрантов использовали здания вокзалов. В Ростове в 2004 г. был создан социальный центр для оказания помощи людям, оказавшимся без крыши над головой. В Москве в 2003 г. открылся первый в стране пункт медицинской и социальной помощи бездомным гражданам. Но потом, с ужесточением миграционного режима, учащения практики депортаций нелегальных мигрантов, часть московских распределителей для бездомных перепрофилировали (в 2004 г. — 8 учреждений, затем еще несколько) под спецприемники для нелегальных мигрантов, подлежащих депортации из страны. Депутаты Мосгордумы приняли соответствующий закон. Получилось, что, несмотря на недостаток таковых учреждений для бездомных, их число было еще уменьшено, чтобы обеспечить депортацию мигрантов, характеризующуюся помимо нарушений прав человека еще и малой эффективностью и огромной затратностью (депортация одного иммигранта из Москвы стоит 1 тыс. долл., а в апреле 2006 г. в Москве ожидалась депортация 600 иммигрантов¹).

В Пензенской области пытались решить проблему бродяжничества и бездомности, затрагивающую в том числе и мигрантов. В официальном, далеко не полном, списке бомжей числилось в 2004 г. чуть более тысячи человек. Всем им была предложена работа, однако часть бродяг трудоустроиваться отказалась, потребовав при этом обеспечения бесплатными обедами. Для более 12 тыс. бродяг Ростовской области в 2006 г. существовало всего 7 ночлежек на 430 мест. Планируется открытие еще двух на 50 и 75 мест, но и в существующие попасть не просто: требуются документы, которые бродяги не всегда имеют. В Санкт-Петербурге в 2004—2005 гг. зимой реализовывалась программа по обеспечению бомжей временным жильем. В Кемерово ноч-

¹ См.: Российская газета. 2006. 26 апреля.

лежка с 2004 г. действует как центр социальной адаптации бездомных людей где оказывали помощь в оформлении документов и трудоустройстве. С наступлением зимы муниципальные больницы на Дальнем Востоке выполняли также роль социальных приютов. Для бомжей отмораживание конечностей оказывалось временным спасением не только от голода и мороза, но даже и от неминуемой смерти. Кроме государственных и муниципальных, появлялись и частные благотворительные инициативы.

В г. Магнитогорске Челябинской области в 2004 г. появилась организация «Сограждане» (отделение всероссийской организации «Форум переселенческих организаций»), объединившая вынужденных переселенцев из СНГ. Переселенцы взялись за решение самой насущной своей проблемы — проблемы жилья. Они арендовали общежитие для 45 семей, заключили договор с одним из совхозов где переселенцам дали работу и крышу над головой. Началась реализация инициативы по строительству жилья в городе для мигрантов. В письме губернатору Челябинской области организация «Сограждане» просила вмешаться в судьбу соотечественников гонимых из бывших братских республик, вернувшихся на свою историческую родину, где они начали жизнь с нуля¹. Просьба касалась зятянувшегося дела о передаче им в собственность пустующего здания школы для переоборудования его своими силами под жилье для 30 семей. Власти Магнитогорска до известного предела шли навстречу переселенцам, понимая их бедственное положение, был заключен договор о передаче объектов на хранение до момента их оформления на каком-либо праве за хранителем. Все это время переселенцы охраняли здание. За свой счет установили металлические двери, проемы окон закрыли кирпичом и полиэтиленовой пленкой, восстановили крышу, сторожили здание, поскольку без этого за два года от брошенной школы остались бы руины.

Проблемы развития естественно-антропологической сферы и положение в ней мигрантов характеризуют процесс натурализации, территориаль-

¹ См.: *Графова Л.* Отдайте «Согражданам» школу! // Home Page. Вестник Форума. 2005. № 7

ной реабилитации и адаптации мигрантов, т. е. включения их в принимающее общество, по крайней мере на уровне бытовом, повседневном, уровне разрешения первичных конфликтов с соседями, местным сообществом, создания первичных условий реализации элементарных прав. В Декларации принципов толерантности ЮНЕСКО 1995 г. отмечено, что в целях обеспечения равенства в достоинстве и правах отдельных лиц и групп людей везде, где это необходимо, особое внимание следует уделять социально наименее защищенным группам, находящимся в неблагоприятных условиях с тем, чтобы предоставить им правовую и социальную защиту в отношении жилья, охраны здоровья¹. В «Московскую городскую программу регулирования миграции на 2002-2004 годы», утвержденную постановлением Правительства Москвы от 31 июля 2001 г., были включены положения о регулировании основ естественно-антропологической сферы жизни мигрантов, в частности, обеспечение социально-бытовых условий пребывания мигрантов: содействие в оказании социальной поддержки беженцам и вынужденным переселенцам, предусмотренной законодательством России; участие в реализации федеральных программ расселения беженцев и вынужденных переселенцев, зарегистрированных в Москве; содействие развитию социальной инфраструктуры на территории временного жилого фонда микрорайона Востряково.

Но в целом проблема жилья для так необходимых России иммигрантов ждет своего решения. Новое законодательство о мигрантах, в частности Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» содержит значительное облегчение в отношении административных барьеров при легализации иммигрантов, в том числе в нем предусмотрена уведомительная регистрация. Но критики этого проекта закона отмечают, что он не предусматривает норм, касающихся обеспечения иммигрантов временным жильем. Сторонники проекта говорят, что ответственность за проживание иммигрантов будут нести работодатели, а увеличенный штат работников миграционных служб будет контролировать,

¹ См.: Декларация принципов толерантности: Манифест XXI века. М, 2004

как работодатели обеспечивают быт своих работников из числа иммигрантов. В отношении беженцев и вынужденных переселенцев существуют специальные законы, инфраструктура, где несмотря на недостатки все же наведен определенный порядок. Однако легализация мигрантов даст эффект, если, как предлагал С.А. Авакьян, на уровне региональных структур будут разработаны меры по обустройству вынужденных мигрантов, включенные в региональные программы социально-экономического развития.

Глава 5. ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫЕ ОСНОВЫ

5.1. Духовно-культурная сфера принимающего общества

Социальная работа как научная и практическая деятельность, а также учебная дисциплина носит ярко выраженный комплексный характер. Она является к тому же интердисциплинарной; в центре ее стоит человек и его связи в общностях (семье, группе, общине, трудовом коллективе). Социальный работник осваивает и использует ресурсы (знания и навыки) многих смежных дисциплин, практику и методику — психологии, социальной антропологии, педагогики, права, социологии и культурной антропологии, политологии, искусства (театра, музыки, изобразительного искусства, дизайна), литературы. Все это позволяет, привлекая духовные ресурсы, способствовать созданию благоприятной ментальной среды для взаимодействия мигрантов и принимающего общества. Этим облегчается аккультурация мигрантов, актуализация ценностных ориентации, осознание достоинства и прав человека, понимание значения солидарности, поиска своей социальной (персональной, культурной, тендерной) идентичности.

Духовно-культурная жизненная сфера включает в себе отношения, которые в немалой степени фокусируются на проблеме взаимоотношения культур переселенцев и местного населения. Ситуация переселенцев нередко обозначает формирование мультикультурности, т. е. появления, наряду с преобладающей культурой автохтонов (местного населения), также культур аллохтонов (иммигрантов). Территориальная реабилитация, натурализация и адап-

тация мигрантов должны дополняться аккультурацией. Без этого не может идти речь об интеграции. От мультикультурности при нормальном течении натурализации, реабилитации и адаптации совершается переход к интеграции. Многое зависит от уровня толерантности как принимающего общества, так и самих мигрантов. Толерантное общество рассматривает мигрантов как группы людей или индивидов, отличающихся по своей культуре, что воспринимается как вполне поддающееся регулированию естественное явление. Толерантность означает уважение к инаковости человека другой расы и культуры, скажем, исповедующего другую религию, придерживающегося иных обычаев. Инаковость, если она не становится в оппозицию к культуре преобладающего коренного населения, представляется как нормальное явление, как фактор взаимообогащения с иным культурным сегментом в лице сообщества мигрантов. Возникает проблема, насколько эта мультикультурность позволяет обеспечивать аккультурацию, адаптацию и интеграцию мигрантов в культуру коренных народов принимающего общества.

Для россиян в своем большинстве миграция 1990-х гг. почти не создавала трудностей мультикультурализма, поскольку приезжало много русских, в том числе православных. Мигранты-мусульмане также нормально интегрировались. Но постепенно, в том числе из-за серьезных ошибок в миграционной политике, картина изменилась. Фактор мультикультурализма начал проявляться заметнее, аккультурацию стало проводить сложнее, но и одновременно возросла ее роль. При решении этой проблемы в России недостаточно использовали такой духовно-культурный канал аккультурации, как образование, с привлечением к этому психологов, социальных педагогов и социальных работников, а также культурологов и этнологов.

В некоторых регионах общество было не готово проводить нормальную цивилизованную аккультурацию. К сожалению, студенты-иностранцы в некоторых регионах России подвергались серьезной опасности со стороны националистов. Тем не менее образование как канал аккультурации может использоваться более широко для формирования установок толерантного со-

знания, для чего необходимо снимать возникающие искусственные препятствия. Например, дети некоторых мигрантов не могут поступить в школу, поскольку такое поступление связывается с регистрацией и видом на жительство. Правда, провалы в образовании детей связаны не только с мигрантами. Руководитель центра МГУ им. М.В. Ломоносова В. Ионцев отметил, например, что до 12% детей школьного возраста в России не ходят в школу. Значит, они остаются без той деятельности, которая целенаправленно формирует личность, с пользой занимает часть времени детей и подростков, которое они не знают куда деть. Дети мигрантов также нередко не могут реализовать свое право на обучение в общеобразовательной школе.

Недостаточно используется высшее образование для реализации права граждан государств — участников СНГ на получение образования в России. Согласно ст. 1 Соглашения государств — участников СНГ «О сотрудничестве в области образования» (г. Ташкент, 15 мая 1992 г.) граждане государств — участников СНГ, постоянно проживающие в России, имеют право на получение образования в России на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для россиян (причем право на доступность образования гарантировано независимо от национальной принадлежности или иных различий). Но для начального и общего образования детям мигрантов необходимо делать исключение, обеспечивая им право на начальное и общее образование, независимо от постоянного проживания в России, т. е. экстерриториально. Это оправданно не только в социально-гуманитарном и правовом плане, но и исходя из потребностей аккультурации, необходимости формирования толерантного сознания детей, создания образа России, как комплементарной к культурам других народов страны, расширения в конечном счете культурно-духовного канала интеграции.

В 1990-х гг. в России был установлен разрешительный порядок приема иностранных граждан в российские государственные вузы и учреждения среднего профессионального образования. Для сдачи вступительных экзаменов требовалось направление Государственного комитета по высшему обра-

зованию РФ, согласованное с соответствующим ведомством, в ведении которого находился государственный вуз или учреждение среднего профессионального образования¹. Каждое образовательное учреждение устанавливало контрольные цифры приема в рамках квоты, определяемой на каждый год Правительством РФ. Помимо документов об имеющемся образовании, анкетных данных и фотографий, иностранным гражданам необходимо предоставлять медицинское заключение, заверенное официальным органом здравоохранения из государства постоянного проживания, а также сертификат об отсутствии ВИЧ-инфекции.

Иностранные граждане, не владеющие русским языком, зачислялись на подготовительный факультет учебного заведения на 1 год. Поскольку в тексте указанного Соглашения нет ссылки на «постоянное проживание по внутреннему законодательству принимающего государства», то под «постоянным проживанием» следовало понимать, как считает С.А. Авакьян, не только наличие вида на жительство в РФ, но и постоянное фактическое проживание, подтвержденное, например, решением суда об установлении данного факта. Согласно ст. 5 данного Соглашения документы государственного образца о среднем, профессионально-техническом, среднем специальном, высшем образовании, переподготовке кадров, присуждении ученых степеней и ученых званий, выданные в государствах — участниках СНГ к 15 мая 1992 г., признавались в России бессрочно (при условии официального перевода на русский язык)².

В современной России проблема негативного отношения к мультикультурности обостряется не только в связи с наплывом мигрантов, но и с состоянием самой духовной сферы, разрушением системы образования и воспитания детей и молодежи, отхода общества от пропаганды интернацио-

¹ См.: Постановление Государственного комитета по высшему образованию РФ от 10 апреля 1996 г. № 5 «Об утверждении порядка приема и обучения граждан зарубежных стран в государственные учреждения высшего и среднего профессионального образования РФ за счет средств федерального бюджета».

² См.: *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003

нализма и толерантности. Ведь в сглаживании структурного мультикультурализма как состояния общества непригодными средствами являются шовинизм, ненависть к мигрантам, стремление их унижить. Наоборот, они вызывают изоляцию мигрантов других этносов и способствуют усилению конфликтности. Правильный путь — аккультурация, которая дополняет натурализацию и профессиональную адаптацию. Необходима социальная работа, воспитывающая толерантность, ведущая к аккультурации и интеграции.

И подобную работу нужно вести в принимающем обществе, используя такие сильные каналы, как образование и воспитание в школе, досуговые детские центры, а также интеграционные центры для мигрантов. К сожалению, по-прежнему много безнадзорных детей собираются у игровых автоматов, в подвалах, на пустырях. Такие дети легко попадают под влияние сомнительных сообществ, даже вербуются в организации криминальной и ксенофобией направленной. Дети, остающиеся без должного внимания общества, — очень серьезный индикатор его духовного нездоровья. Состояние подрастающего поколения отражает перспективу культурного развития общества, отношение к мультикультурализму, формирование толерантности.

Мигранты и их дети, попадая в новые условия, испытывают влияние культуры принимающего общества. Если эта культура им близка, и не возникает мультикультурной ситуации, то мигрантам легче аккультурироваться и интегрироваться. Если различия культур значительны, то возникает более серьезная ситуация мультикультурализма, вызывающая сложности аккультурации и интеграции. Если не сформулированы толерантные установки у принимающего общества и у самих мигрантов, то возникает мультикультурная напряженность. Такая напряженность возникла, в частности, в Ставропольском и Краснодарском краях, Адыгее, Воронежской области, Москве, Санкт-Петербурге. Случались даже конфликты, убийства иностранцев, мигрантов из стран СНГ. Были даже случаи унижения и избиения мигрантов — граждан России, мотивами которых были социокультурные — конфессиональные, этнические и другие различия. Социальному работнику, как и социальному пе-

дагогу, при работе с мигрантами, их детьми приходится решать подобные проблемы.

Во многом проблема аккультурации упирается в воспитательную работу с детьми. При этом деятельность социального работника должна вплетаться в совокупную деятельность педагогов, сотрудников миграционных служб, правоохранительных органов, учреждений культуры, общественных объединений. Воспитание молодого поколения проходит не только в семье и школе, досуговых учреждениях, но и в сферах вне такого контроля. Прежде в СССР организация досуга детей и подростков была возложена на пионерскую и комсомольскую организации в рамках школы, а также детские учреждения по месту жительства и работы родителей. Наряду с воспитательной функцией обширная и разветвленная система детских клубов, спортивных секций, кружков по интересам способствовала творческому развитию подрастающего поколения. После распада СССР резко сократилось государственное финансирование детских программ воспитания и образования. Воспитательная информация официальной советской печати была сметена непрерывным и неконтролируемым информационным потоком новых газет, журналов, телевизионных программ, рекламы, фильмов. Из информационного пространства подростков ушли примеры положительных героев, добрых сказочных персонажей, интернационалистов, утверждение дружбы народов. На смену этому пришли американские бэтмены, терминаторы, гриффины и симпсоны, солдаты удачи из боевиков, маньяки-убийцы из триллеров, «полублагородные» бандиты, проститутки и киллеры, сексуально раскрепощенные тинейджеры, люди успеха, нигилистически относящиеся ко всем, кто слабее и менее успешен, к духовному началу, праву, морали и закону. В такой атмосфере складывается отношение к мигрантам, их детям как аутсайдерам, недостойным.

Интернет сделал мир гораздо шире и разнообразнее, но в то же время менее контролируемым, полным опасных соблазнов. С одной стороны, информационный мир открывает большие возможности для творческого само-

выражения, с другой — многие соблазны из «мира взрослых» становятся доступными и детям. А противостоять злу и направить свои усилия в позитивное русло дети в большинстве случаев еще не могут. Задача государства и общества — способствовать восстановлению нормального досуга детей и взрослых, очистить духовно-культурную сферу от травмирующего сознания информационного насилия, чтобы формировать установки толерантного сознания, активно взаимодействовать с культурой других народов, с мигрантами, их детьми, создавать условия для аккультурации, охраны достоинства людей. Без этого невозможно осуществление интеграционных программ в отношении миграции.

5.2. Миграция и проблемы российской идентичности

В жизни людей важную социально-психологическую роль играет идентификация — процесс формирования, поддержания, смены идентичностей человека. *Идентичность* — состояние человека, в котором отражаются его различные позиции, соотнесение этих позиций с позициями других людей. Идентичность, по определению Э. Эриксона, оценка человеком своего равенства (неравенства) в сообществе, целостности его биографии и принятия этой оценки другими. Мигранты, меняя место жительства, обречены на определенные разрывы в своей биографии, а также трудности идентификации с природой, ландшафтом, культурой, окружением на новом месте жительства, в новой духовно-культурной среде и новом профессиональном сообществе.

Идентификационные ресурсы в социальной работе с мигрантами очень важны, поскольку возникают вопросы социальной адаптации человека к новой среде, преодоления им отчуждения, в конечном счете его приживаемости, культурной интеграции, профессиональной адаптации. Возникают также проблемы психологической реабилитации, коррекции психики, связанные, например, с экстренной миграцией. Социальный работник должен уметь оценивать социально-психологическую среду, ^в которой оказывается мигрант, социально-психологические, социокультурные, производственные

трудности, вызванные слабостью идентификационных ресурсов, что препятствует его адаптации к новой среде. Если обеспечивается процесс постепенной идентификации, то мигрант приживается в определенной местности, городской или сельской, отправляет свои культовые потребности, работает в трудовом коллективе или включается в определенную деловую (предпринимательскую) среду. Члены его семьи также адаптируются к новой среде (школе, окружению). При этом важно учитывать социально-психологические характеристики новой общности.

Так, немало мигрантов из бывшего СССР (около 30%) в начале 2000-х гг., сохраняя советскую идентичность¹, в своем сознании и практике сталкивались с бинарной оппозицией «патернализм — самоопределение». Причем, как и многие другие бинарные оппозиции, здесь ситуация не может быть решена в виде жесткой альтернативы. Переход к преимущественно самостоятельному решению людьми собственных проблем должен быть постепенным, пройти адаптационный период. В этом плане, пожалуй, больше чем другим, трудно людям старшего поколения, воспитанного в условиях относительной экономической и политической стабильности, со сложившимся устойчивым менталитетом, отличным от рыночного, а порой и прямо ему противоположным. Но советская идентичность включала также коллективизм, интернационализм, сострадание и доверие к людям других национальностей.

Последнее необходимо учитывать при использовании зарубежных традиций, обращая внимание на особенность социальной работы с мигрантами в России. По мнению Т. Сакко, «западная парадигма учит социальных работников уходить от поиска причин человеческих страданий и от борьбы с ними», а поэтому «социальные работники перестали доверять своей интуиции, полагаясь лишь на хорошо проверенные и аргументированные факты». В российской реальности, особенно в работе с мигрантами, такая парадигма

¹ См.: Колосов Н.И., Колесников Н.Н. Геополитика и политическая география. М., 2002

далеко не всегда применима. В условиях современной российской действительности, когда происходит ломка устоявшихся норм, требуется индивидуализация методов и подходов к социальной работе. Вполне оправданным будет метод от эмпирического познания к теории, рождающий новые модели применительно к местным условиям. Если в США распространенными являются бихевиористский подход и гештальтпсихология, свободные от историчности и рассчитанные на реакцию клиента в рамках «здесь» и «теперь», то к большому количеству людей, воспитанных при социализме, целесообразнее будет применить когнитивную терапию, широко использующую личностное знание в определении проблем клиента. Оно обнаруживает не только выраженную систему знаков, смыслов и императивов, опосредующих восприятие мира клиентом, но и область невыразимого, неявного знания, которое постигается интуицией социального работника.

Распад СССР, разрыв производственных общественно-политических, межэтнических и прочих связей привели к повышению маргинализации российского общества. Мигранты относятся как раз к группам людей, интегрирующих в своем сознании и жизни эклектические идентичности, смешанные субкультуры, склонные к мультикультурализму. В этом случае наиболее подходящим, на наш взгляд, будет психосоциальный подход, опирающийся на различные модели социальной работы, которые можно применить в зависимости от преобладающей в данный момент субкультуры клиентов. Последнее слово в выборе модели социальной помощи принадлежит самому социальному работнику.

Для социальной работы с мигрантами особое значение имеет оценка толерантности по отношению к мигрантам и мигрантов по отношению к культуре коренного населения. Разрушение толерантности ведет к различным проявлениям нетерпимости, экстремизма, расизма, шовинизма, фашизма. Социально-психологическим выражением конфликтности выступает ксенофобия. Применение идентификационного ресурса означает, что спор о том, хороши или нет те или иные этносы, надо перевести в другую плос-

кость. Надо четко определить, насколько лояльны к законам государства и его традициям потенциальные российские граждане. Если мигрант уважает российские законы, платит налоги, служит в рядах Вооруженных Сил РФ, его этническая принадлежность в данном случае не играет решающей роли. Иное дело, если мигранты несут с собой идеи национальной и религиозной исключительности, образуют закрытые, да еще и криминальные сообщества, не готовые уважать действующие в принимающем государстве законы и традиции.

Необходимо научное определение критериев комплементарного отношения иммигрантов к российской идентичности, с включением в состав этих критериев такого показателя, как готовность легально работать в России, идентифицировать себя с Россией, ее государственным языком, культурой, поддерживать ее структуры идентичности. Соотечественники из СНГ, стран Балтии и других государств больше всего соответствуют такому образу, так как обладают значительной частью базовых идентичностей россиянина¹. Отсюда не случайна заинтересованность РФ прежде всего в организации возможностей для миграции в Россию и всевозможных льгот для русских, белорусов, татар, украинцев, немцев, евреев, башкиров, чувашей, мордвинов, выходцев с Северного Кавказа, армян, т. е. всех этносов, укорененных в России, а также других близких по культуре национальностей, идентифицирующих себя с Россией, владеющих русским языком, проживающих в странах ближнего зарубежья. Благодаря наличию геокультурного, «советского» по происхождению, во многом российского по своей идентичности населения в государствах СНГ и Балтии, Россия получила шанс выстоять в труднейшей демографической и социально-экономической ситуации 1990-х -начала 2000-х гг. Но впереди ее ждут не менее тяжелые времена. У России образовалась такая выгодная «геокультурная периферия», но ее надо использовать умело, цивилизованно, учитывая социально-гуманитарные требования и не во вред национальным интересам. В 1990-е гг. Россия не реализовала в полной мере

благоприятную геокультурную ситуацию, но все же выжила во многом за счет этой периферии.

Есть и другой социально-психологический аспект. Чтобы эффективно использовать миграцию как инструмент социально-экономического развития и политической стабилизации, необходимо формирование определенного образа России как страны, основанной на идеологии гражданского патриотизма, над этнических ценностях и не абсолютизирующей «принцип крови», как сильного и эффективного государства, аккультирующего интеллектуальный потенциал, гарантирующего права различных этносов и конфессий.

5.3. Ксенофобия и толерантность по отношению к мигрантам

Проблема ксенофобии и толерантности актуальна не только в России. Взаимоотношения коренного населения с иммигрантами осложняются во Франции, Германии, США, Италии, Испании, Бельгии, даже таких благополучных странах, как Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция. Случай с публикацией в датских газетах карикатур на тему святынь ислама был воспринят как антимигрантский выпад и в буквальном смысле шокировал не только мусульманские страны, но и широкие слои Европы. Интересен и другой пример. Лидер Национального фронта Бельгии Д. Ферэ был осужден на 250 часов общественных работ и лишение права избираться в органы власти в течение 10 лет. Наказан он был за то, что в своих предвыборных листовках и брошюрах распространял призывы нетерпимости к иммигрантам, использовал слово «террорист» как синоним слова «мусульманин» и изображал на карикатурах иммигрантов из Африки в виде животных.

Но самое интересное, что суд, учтя взгляды Ферэ, постановил, что в качестве общественных работ он должен был заниматься именно социальной работой, т. е. интеграцией иммигрантов в бельгийском обществе.

¹ См.: *Лебедева Н.М.* Новая русская диаспора. М., 1995

Или же он мог выбрать в качестве альтернативы этим общественным работам 10 месяцев тюремного заключения¹.

Почему появляется ксенофобия (от древнегр. *ksenos* — чужой, фобия — боязнь, страх — нетерпимость к чужим)? Откуда берется мигрантофобия — боязнь мигрантов? Вообще различие «свой — чужой» — одна из наиболее древних базовых антиномий, т. е. обозначений в сознании и мышлении противоположностей, позволяющих дифференцировать общественные отношения. Издавна с «чужими» («пришельцами») связывали некую опасность: «чужой» вносил неопределенность в привычный порядок. Неопределенность идентифицировалась с нестабильностью, непривычностью, расхождением с обычаями, признаваемыми всеми «своими». Недоверие к «чужому» — естественное явление. Но в то же время различные племена и народы строили отношения с «чужими» упорядоченно, устанавливая традиции домашнего гостеприимства, защиты гостя, обмена подарками, заключения договоров, закрепляющих взаимные права и обязанности. Важнейший фактор, способствующий ксенофобии, — деградация духовно-культурной среды. Как правильно отметил В.В. Путин, массовая неграмотность является питательной средой для идеологов межцивилизационного раскола, пропаганды ксенофобии, национального и религиозного экстремизма, а в конечном счете — для террористической деятельности².

Проблема формирования толерантного сознания и определения понятий толерантности затронута в международных актах. В частности, таких как Декларация принципов толерантности ЮНЕСКО, Севильская Декларация по проблемам насилия, Декларация по ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Декларация принципов толерантности принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО на 28 сессии в Париже 16 ноября 1995 г. В ней говорится (ст. 1): «Толерантность означает

¹ См.: Российская газета. 2006. 22 апреля

² См.: Российская газета. 2006. 1 марта. Печальным подтверждением этих слов стал взрыв на Черкизовском рынке в Москве в августе 2006 г., осуществленный по мотивам национальной ненависти.

уважение и правильное понимание богатого многообразия культур нашего мира, форм самовыражения и проявления человеческой индивидуальности»¹. Толерантности способствуют знания, открытость, общение и свобода мысли, совести, убеждений. Толерантность — условие нормальной аккультурации.

В России в отношении развития толерантности предстоит немало работы. В Москве периодически проводились социологические исследования «Групповой портрет современного столичного жителя», в ходе которых анкетным опросом (в частности, в 2003 г.) по случайной многоступенчатой выборке было охвачено 1113 чел., представлявших различные статусно-дифференцированные категории горожан. Исследование показало рост мигрантофобии. Так, из всех проблем общегородской жизни жителей беспокоили в 2003 г. больше всего три проблемы: охрана правопорядка и борьба с преступностью (65,97%); постоянный рост цен и потребительских тарифов (51,8%); нелегальная массовая миграция и колонизация Москвы лицами «не-славянской» наружности (50,95%). На долю этой проблемной «триады» в итоге приходится 45,65% от общего числа определений. После этого шли проблемы бюрократизации и коррупционного беспредела (43,29%), борьбы с беспризорностью, засильем профессиональных нищих и попрошаек (36,01%), трудности в области образования и здравоохранения (35,26%). И только далее следовало состояние жилищного фонда и коммунального хозяйства (25,90%), охрана окружающей среды (25,71%), уровень социальной защищенности малоимущих (21,08%). Лишь 10-е место в этой иерархии занимали проблемы, связанные с работой городского транспорта и предприятий связи, — всего 12,67 или 3,26% от общего числа определений.

На вопрос, как вы оцениваете пропагандируемые определенными силами лозунги: «Россия — для русских», «Москва — для москвичей», 29,96% опрошенных ответили, что «считают их вполне правомерными и справедливыми», а поэтому поддерживают; 39,70% — «в принципе не против» этих ло-

¹ Цит. по: Декларация принципов толерантности — манифест XXI века. М., 2004. С. 18.

зунгов; 26,97% — «безусловно, осуждают, исходя из убеждения, что эти лозунги неконструктивны, лишены созидательного начала». Обращает на себя внимание рост числа приверженцев лозунга «Россия — для русских» в последние 7 лет: с 38,51% от общего числа опрошенных москвичей весной 1997 г. до 50,19% — весной 2000 г. и 69,66% — в конце 2003 г. За указанный период времени он составил +31,15%¹. Свой выбор респонденты объяснял и тем, что, якобы, именно массовая нелегальная миграция создает угрозу Москве — городу единой русской культуры. Миграция, по мнению значительной части респондентов, деструктивно воздействует на инфраструктуру жизнеобеспечения (жилье, транспорт, школьное образование, медицинское обслуживание и пр.), на цены и конкуренцию на рынке рабочей силы, преступность, наркоманию, проституцию. Часть мигрантов, плохо говоря по-русски, якобы «лезет в чужой монастырь со своим уставом», притязает на национально-культурное и даже территориальное обособление.

Международная организация по миграции (МОМ) провела в начале 2000-х гг. в Свердловской области оценку взаимоотношений населения и мигрантов. Опрос показал, что большинство мигрантов (78%) оценивает отношение к себе как нормальное, 14% — как хорошее и лишь 6% — как враждебное. Отношение со стороны правоохранительных органов оценивают как нормальное 46%, а как плохое или враждебное 45% мигрантов. Возможно, поэтому 43% мигрантов ответили, что стараются не бывать в общественных местах, поскольку боятся определенных действий, направленных на унижение, понуждение к даче взятки, уничтожение миграционной карты или свидетельства о регистрации места пребывания. Исследование МОМ в 6 регионах (Санкт-Петербург, Саратовская, Ставропольская области, Бурятия, Хабаровский и Приморский края) показало, что незаконные мигранты оценили отношение местного населения (соответственно в том же порядке перечисления, в %): как «хорошее» — 30,1; 43,3; 27,8; 22,6; 43,4; 31,8; «нейтральное» - 47,9; 41,2; 35,2; 58,1; 31,3; 23,4; «не очень доб-

¹ См.: Групповой портрет современного столичного жителя // Пульс. 1997. № 16. С. 23-25; О межнациональных отношениях в столице и путях их гармонизации // Пульс. 2000. № 6. С.14-17; 2004. № 3

рожелательное» — 9,7; 13,4; 13,9; 19,3; 18,5; 28,6; «плохое» — 8,8; 2,1; 14,8; -; 5,8; 14,6. Как «враждебное» оценили в Санкт-Петербурге — 3,5%, Ставропольской области — 8,3, Хабаровске — 0,5, Приморье — 1,6%¹.

Решить проблему ксенофобии до конца не удавалось еще ни в одной стране, хотя во многих странах сдерживались националистические настроения. Эксперты связывают оживление ксенофобии в России с вакуумом идеологии. Атмосфера безыдейности, как отметил политолог В. Никонов, способствует подъему националистических идей и ксенофобии. «Когда рушатся ориентиры, а именно это произошло с нашим обществом в результате распада СССР, людям проще выстраивать новое восприятие мира по простому признаку "свой — чужой". И главными параметрами здесь как раз выступают иной цвет кожи, другой язык и культура»². Кроме того, называются и другие причины: военные действия в Чечне, терроризм, этническая преступность, реакция на быстрый рост отдельных этнических групп в том или ином регионе, в частности в Москве, засилие криминалитета, социальная несправедливость, психические болезни и даже национальная вражда. Другие эксперты отметили, что возрастание в стране ксенофобии связано и с тем, что россияне очень чутки к тому, что поощряет власть (массовое атеистическое поругание церковных святынь, массовое самоуничижение и беспрецедентные уступки Западу по призыву партийных лидеров во время перестройки). Если в 2001 г. Совет безопасности РФ обозначил ужесточение миграционного контроля, участились облавы на мигрантов и их депортации, то и население стало хуже относиться к мигрантам. А это ведет к ухудшению имиджа страны в целом и, в частности, в глазах русских за рубежом и близких нам народов³.

Разумеется, в такой атмосфере в общественном и индивидуальном сознании усиливалась антиномия «свой — чужой». Мигранты — носители иной культуры — воспринимаются частью населения как субъект, который

¹ См.: Проблема незаконной миграции: Реалии и поиск решения. М., 2004

² Российская газета, 2005. 9 ноября.

³ См.: Государство. Антропоток: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002. С. 53—131

заслуживает перенесения на него ответственности за определенные проблемы. Это субъекты, ценности которых не всегда и не во всем разделяют граждане принимающего региона (государства). И от того, насколько быстро происходит адаптация мигрантов к российским традициям и культуре (в самом широком смысле слова), зависит и возникновение конфликтов в обществе, проявляющихся и как ксенофобия. Ксенофобия может проявляться не только со стороны «коренных» жителей, она бывает присуща и самим мигрантам, если они не желают считаться с культурой принимающего общества. Порой ксенофобия со стороны мигрантов становится мобилизирующим мотивом шовинистов. В работу по борьбе с таким обоюдным национализмом так или иначе включаются социальные педагоги, социальные работники, которым приходится овладевать определенными знаниями по конфликтологии.

Проявление ксенофобии — объективная реальность в современной России. СМ. Маркедонов, зав. отделом Института политического военного анализа, считает возможным снижение издержек взаимной ксенофобии, соблюдение некоего баланса интересов автохтонного населения и аллохтонов (мигрантов). Конфликт, базирующийся на обострении антиномии «свой — чужой», необходимо переводить в другую плоскость. Плохих и хороших этносов не существует, равно как хороших или плохих мигрантов. Люди есть люди; они нуждаются в социальной помощи, обслуживании, коррекции поведения. При этом необходимо корректировать и даже наказывать проявления нелояльности к законам государства, традициям коренного населения со стороны мигрантов как потенциальных российских граждан, или претендующих на постоянное жительство, или же временных трудовых мигрантов. Борьбаться необходимо не с самими мигрантами той или иной национальности, а с проявлениями идеи национальной и религиозной исключительности, с неприятием действующих в России, в том или ином ее регионе законов, обычаев, традиций.

Некоторые специалисты рассматривают разработку проблемы геокультурной парадигмы как способной показать некоторые направления в проти-

вовес ксенофобии. В частности, сторонники концепции «антропотока» (А. Пятигорский, С. Дахин) выделяют понятие «геокультурная парадигма», сочетающееся с понятиями «антропоток» («базовый антропоток» — воспроизводство коренного населения; «сущностный антропоток» — соединение миграции и коренного населения), «идентичности» («базовый набор идентичностей»), «социокультурная переработка», «социокультурное ядро», «геокультурный шлейф». Известный современный философ В.В. Ильин, отмечая значение миграционных процессов в развитии мира, пишет о настоящем и перспективах как «надвигании аллохтонов»¹, усиливающим востребованность толерантности, мира между народами.

Термин «геокультура» ввел в оборот американский социолог И. Валленстайн. Для него геокультура — синоним культурного давления индустриально-го центра капиталистической миросистемы на афарную периферию. Так обеспечивается легитимность мирового глобального порядка, позволяющая внедрять в условиях глобализации модернизационные установки в национальное развитие разных народов. Понятие «геокультура» используется и в других трактовках. Например, с точки зрения Е. Островского и Л. Радзиховского, геокультурный подход представляет собой альтернативу геополитическому подходу. Если, по мнению последнего, нация определяется в первую очередь единой территорией, то «геокультурный взгляд» предполагает, что современные нации представляют собой сообщества людей, объединенные культурой и языком, а не общей территорией. В. Цымбурский трактует геокультуру как способ «политического проектирования и политического оперирования, основанного на мобилизации тех или иных культурных признаков, позволяющих субъекту по-разному выделять в мире "свое" и "чужое"»².

¹ См.: *Ильин В.В.* Философия истории. М., 2003. С. 298

² Государство. Антропоток: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002. С. 53.

В применении к проблеме мигрантов, соотечественников, социальной работы по их аккультурации и интеграции в культуру России важно отметить, что геокультура в данном контексте обозначает сохраняющуюся социокультурную связь России с населением и территорией бывших советских республик, где немало соотечественников, людей испытывающих симпатию к России, а также государств, с которыми СССР, Россию связывали и связывают союзнические соглашения. Развитие отношений с этими государствами очень важно для поддержания образа России как государства с великой культурой, по-прежнему развитой экономикой, комплементарного к представителям других народов, культур и конфессий, а также поддержания русского языка как языка интернационального общения.

5.4. Формирование толерантного сознания

В Федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)» *толерантность* определялась как ценность и социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в праве всех индивидов быть различными, в обеспечении устойчивой гармонии между разными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами, в уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов, в готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям.

Толерантное сознание не означает всетерпимость и отсутствие патриотизма. Толерантность и патриотизм взаимосвязаны, и как раз понятия «геокультура» и «геоэкономика» позволяют показать эту связь. В.А. Тишков, директор Института этнологии и антропологии РАН, характеризуя миграционную политику и Концепцию регулирования миграционных процессов в России в 2003 г., отмечал, что необходимо просчитывать ее социально-психологические последствия для формирования образа России среди наро-

дов соседних стран¹. Не только свободная регистрация, либеральные нормы предоставления гражданства и вида на жительство являются важными условиями успешной интеграции иммигрантов. Есть и другие факторы, оказывающие подспудное, невидимое на первый взгляд действие. Даже наличие нелегальных мигрантов, переводящих свои скромные заработки в более бедные государства СНГ, несмотря на определенный негативный аспект, нельзя рассматривать только в отрицательном свете. В то же время такие переводы способствуют созданию благоприятных внешних условий восприятия образа России, сохранения благожелательного отношения к России со стороны населения государств СНГ. Весомая часть доходов трудовых мигрантов из стран СНГ действительно поступает в страны их исхода. Но эти трансферты способствуют сохранению относительно стабильной обстановки на границах России, а значит, вносят вклад в поддержание геокультурной и геоэкономической стабильности. Стабильность — серьезный ресурс, за который всегда так или иначе приходится платить. Установка на выдворение мигрантов из России приводит не только к ухудшению состояния мигрантов и экономики в целом в странах СНГ, но и к настроениям реванша по отношению к русскоязычным общинам в этих государствах.

Для формирования нормальной геокультурной ситуации миграционная политика должна соединять два взаимных направления: а) осуществление за рубежом агитации в пользу миграции в Россию, распространение информации о стране, правилах для потенциальных эмигрантов; б) работу среди принимающего населения по адаптации к мигрантам, как полезным членам общества, возможным согражданам, хотя и отличающимся иной культурой. Адаптация и интеграция, по мнению В. Тишкова, касаются не только мигрантов, но и всего российского общества: это процесс двусторонний. Если Россия будет устойчиво развиваться в XXI в., она, возможно, станет привлекательной страной для эмигрантов со всего мира, как США в XIX и XX вв.,

¹ См.: *Тишков В.* Без мигрантов у России нет будущего // Политический журнал. 2004. № 7

что принесет ей значительную пользу. Но для этого надо вести последовательную миграционную политику и социальную работу, формируя толерантное сознание граждан.

В России принималась и действовала¹, хотя и испытывая трудности с финансированием, Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)». В ней ставились, в частности, задачи разработки государственных мер и механизмов по формированию у граждан толерантного сознания, снижению социально-психологической напряженности, внедрению учебных программ для всех ступеней и форм образования, эффективных социокультурных технологий распространения норм толерантного поведения и противодействия экстремизму, этнофобии и ксенофобии, прежде всего с привлечением СМИ, реализации комплекса мер по налаживанию и повышению эффективности межэтнического и межконфессионального диалога.

В данной Программе подчеркивалось, что конструктивное взаимодействие социальных групп, имеющих различные ценностные, религиозные и политические ориентиры, достигается на основе выработки норм толерантного поведения и навыков межкультурного взаимодействия. В России сохранялась социальная напряженность в обществе, продолжались межэтнические и межконфессиональные конфликты, рост сепаратизма и национального экстремизма, являющихся прямой угрозой безопасности страны. Поэтому формирование установок толерантного сознания и поведения, веротерпимости и миролюбия, профилактика различных видов экстремизма по-прежнему имеют для многонациональной России особую актуальность².

Основными направлениями реализации Программы были обозначены:

1. научно-аналитическое — разработка научно-методических основ формирования толерантного сознания в гражданском обществе; методов

¹ Утверждена постановлением Правительства РФ от 25 августа 2001 г., но в 2005 г. эта Программа оказалась в числе тех, которым было отказано в финансировании.

² См.: *Бадыштова ИМ.* Толерантность местного населения к мигрантам // Социологические исследования. 2003. № 6. С. 38—47

диагностики, экспертизы и мониторинга проявлений экстремизма в обществе, в том числе в СМИ; социально-психологических методов устранения экстремистских настроений в массовом сознании;

2. пропаганда и контрпропаганда — использование СМИ для раскрытия антиобщественной природы экстремизма в любых его формах; проведение социально-психологической экспертизы публикаций, теле- и радиопрограмм, провоцирующих разжигание национальной и религиозной розни; издание публицистических материалов, способствующих распространению толерантности, снижению социальной напряженности в обществе;
3. образовательно-методическое направление — создание и применение в образовательных учреждениях всех уровней образовательных программ, направленных на формирование толерантного сознания, веротерпимости и обучение межкультурному диалогу; проведение специальных психологических тренингов по подготовке и переподготовке специалистов в сфере массовых коммуникаций, государственных служащих, работников органов правопорядка;
4. нормативное, методическое и организационное направление — разработка методических документов для проведения социально-психологической экспертизы публикаций и передач в СМИ; использование интерактивных средств обучения и игр; разработка законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, борьбы с проявлениями экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости; разработка механизмов оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, методик повышения эффективности межконфессионального диалога.

Программа предполагала широкое участие в ее реализации общественных объединений, разделяющих принципы гражданского общества и толерантности; выделены в отдельную группу мероприятия по международному

сотрудничеству, включая полномасштабное участие России в соответствующих международных программах и инициативах.

К сожалению, в 2005 г. было принято решение Правительства РФ о том, что данная Программа не будет возобновлена на следующий срок, а это в условиях углубления напряженности в межнациональных отношениях не было оправданно. Позднее, в связи с участившимися нападениями на иностранцев и даже убийствами, начали приниматься меры по возвращению многих мероприятий, которые содержались в Программе. В.В. Путин отметил роль образования в предупреждении ксенофобии и культивации нормального отношения к мигрантам: «В условиях растущей мобильности населения нашей планеты и устойчивого увеличения миграционных процессов особое значение имеет проблема "вхождения" в иную культуру... Очевидно, что образование способно обеспечить взаимную социальную адаптацию различных культурных, этнических и конфессиональных групп»¹.

Формирование толерантности в отношении к мигрантам, соотносимое с воспитанием нравственности и патриотизма, должно включать профилактическое направление. В частности важна профилактика экстремизма как реакции на ксенофобию и на действие разных националистических и шовинистических групп. В связи с этим в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания РФ с участием представителей МИД, МВД России, учебных заведений, общественных объединений, СМИ проводились специальные парламентские слушания. Там отмечалось, что в условиях активизации экстремистских сил и возрастания террористической угрозы всему мировому сообществу необходимо обеспечить комплексный подход к данным проблемам. Последний предполагает, что силовые методы борьбы с исполнителями акций сочетаются с политическими, экономическими и правовыми формами воздействия, а также методами социальной и культурной профилактики. Ключевое значение в профилактике терроризма и экстремизма приобретают средства культуры. Для того чтобы культура России во всех

¹ Российская газета. 2006. 1 марта

ее проявлениях (искусство, наука, образование, воспитание, СМИ, религия, право, спорт, социальная, экологическая, информационная, корпоративная культура) более эффективно способствовала сплочению гражданского общества, она сама должна быть подвергнута качественным преобразованиям.

Участники парламентских слушаний рекомендовали обратиться к Президенту РФ с просьбой поддержать разработку Правительством РФ Федеральной целевой программы «К миру через культуру», мобилизующей анти-террористический потенциал культуры всех народов России, выступить с инициативой возвращения к более широкой практике государственного заказа на патриотические, нравственно-воспитательные и мобилизующие произведения литературы, искусства и кино, возрождающие во всех гражданах России любовь к Родине, гордость за свою многонациональную культуру, оптимизм и веру в будущее; рассмотреть вопрос о создании при Президенте РФ Совета по русскому языку и кириллическому пространству.

На уровне субъектов РФ также принимались программы по формированию толерантности. В частности, в Москве была принята среднесрочная городская целевая программа «Москва на пути к культуре мира: формирование установок толерантного сознания, профилактика экстремизма, воспитание культуры мира (2002—2004 годы)»¹. В Программе предполагалось привлечь широкую общественность к выработке концепции телевизионного канала ТВЦ, отвечающей требованиям в области воспитания культуры мира. Департаменту образования г. Москвы с участием Совета ректоров вузов Москвы и Московской области предлагалось осуществить мероприятия по совершенствованию научно-методической базы внедрения в различные ступени и формы образования идей культуры мира, формирования толерантного

¹ См.: Распоряжение Правительства Москвы от 12 марта 2002 г. «О мерах по реализации Федеральной целевой программы "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)"» и постановление Правительства Москвы от 19 ноября 2002 г. Эта работа была продолжена с принятием среднесрочной городской целевой Программы «Москва многонациональная: формирование гражданской солидарности, культуры мира и согласия (2005-2007 годы)», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 9 августа 2006 г. (в ред. 15 ноября 2005 г.).

сознания у подрастающего поколения. Были разработаны некоторые проекты, в частности Проект «Толерантный мегаполис», в рамках которого подготовлен цикл карманных изданий «Через культуру мира к уверенности и устойчивости!» в издательской серии «Толерантная Москва».

Установки, вырабатываемые в рамках данной Программы, использовались и в общественном докладе «Приоритетные задачи миграционной политики в Москве» (7 июля 2005 г.), подготовленном Советом по вопросам управления и развития, возглавляемым первым заместителем мэра Москвы Л. Швецовой. Одновременно, хотя и совершенно независимо от этого доклада, был подготовлен проект Городской программы регулирования миграции на 2005—2007 гг., разработана в 2005 г. Концепция демографического развития Москвы. Намечено содействие населению Москвы, принадлежащему к национальным меньшинствам, в реализации права на получение образования на родном языке и создание национально-культурных центров на территории Москвы в рамках соглашений СНГ о сотрудничестве в области образования и культуры, иных международных договоров и соглашений.

В Свердловской области проводилась конференция, посвященная национальной политике и межнациональным конфликтам. В резолюции конференции отмечено, что без активной помощи гражданского общества государство не справится с задачей достижения гражданского мира. Область выгодно отличалась от многих других стабильностью межнациональных отношений, взвешенной национальной политикой и взаимодействием властей со всеми национальными диаспорами и общественными объединениями. Администрация губернатора при поддержке Совета Европы проводила программу по культивированию толерантности. Реализованы многие инициативы диаспор по развитию межнациональных отношений. На областном ТВ по пятницам выходит программа «Измерение Н», посвященная межнациональным отношениям. Созданы Миграционный центр, Консультативный совет по делам национальностей. Ежегодно проводится Фестиваль народов Среднего Урала, который открывает губернатор. Известно, что взаимопонимание лучше всего

достигается через искусство, и особенно, если в этом участвуют дети. «Форум переселенческих организаций» организовал в Екатеринбурге мероприятия для детей мигрантов: фестивали «Сквозь тернии к звездам», конкурсы литературного творчества «Полюби меня, Родина» и изобразительного мастерства «Мир без слез». В Санкт-Петербурге принята Программа «Толерантность»¹.

Реализация данных программ приносит определенные плоды. Но наличие необходимости возобновления федеральной целевой программы воспитания толерантности, координации ее с подобными программами во всех субъектах РФ, школах, вузах, а также дошкольных заведениях.

Глава 6. АГЕНТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

6.1. Значение трудовой миграции

Агентно-профессиональные потребности и права граждан и иммигрантов реализуются прежде всего в сфере наемного труда, предпринимательства, домашнего труда. Трудовые мигранты — явление, распространенное во многих странах. Это весьма разнородные в национальном, территориальном, профессиональном, образовательном и целевом отношении потоки миграции. Некоторая часть трудовых мигрантов становится субъектами — получателями социальной помощи; часть из них успешно проходит натурализацию, аккультурацию и профессиональную адаптацию, остается на постоянное место жительства в России.

Трудно оспаривать значение трудовой миграции для многих стран, кроме наиболее населенных, которые накопили сами потенциал излишних

¹ Программа гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики ксенофобии, укрепления толерантности в Санкт-Петербурге на 2006-2010 годы (Программа «Толерантность»), утвержденная постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 июля 2006 г. № 848.

трудовых ресурсов (Китай, Индия, Пакистан). Тем не менее для стран, привлекаемых в социально-экономическом отношении, трудовые мигранты хотя и необходимы, но все же создают определенные проблемы. В Испании в 2005 г. государство пошло на легализацию 0,5 млн нелегальных мигрантов. Правда, это не разрешило проблемы, а только сняло ее остроту. На Канарских островах по-прежнему накапливаются нелегальные мигранты из Африки, проникая оттуда на материковую часть Испании и в страны Европейского Союза. Другой пример: в испанском городе Сеута на побережье Северной Африки в 2005 г. мигранты из арабских стран, желающие работать в Испании, буквально «смяли» контроль на пограничных постах, и 300 чел. прорвались в город, т. е. на территорию другого государства. Такое вторжение мигрантов на испанскую территорию происходит постоянно.

В США предполагается ужесточение положения мигрантов по новому законопроекту HR-4437. Почти 11 млн трудовых мигрантов, не имеющих разрешения на работу, в силу того, что власти закрывают глаза на это, трудятся и платят налоги. С принятием такого закона эти мигранты окажутся в трудном положении. Намечено построить стену на границе с Мексикой. В знак протеста трудовые мигранты объявили 1 мая 2006 г. однодневную забастовку («Бойкот США на 1 день»). Не выйдя на работу, мигранты показали, что таким образом может прекратиться работа большинства мелких кафе и закусочных, трети мелких коммерческих фирм, в сложном положении окажутся американские фермеры. Если бы в России нелегальные мигранты вдруг объявили такую забастовку, то в Москве мог остановиться общественный транспорт, замерло бы строительство, прекратилась уборка мусора, возникли бы перебои в работе предприятий торговли общественного питания.

Для России трудовая миграция приобретает стратегическое значение. Помимо таких причин, как бедность и безработица в странах исхода, масштабность трудовой миграции в России министр регионального развития РФ В. Яковлев связывал с состоянием ее трудовых ресурсов. Так, в 2005 г. из 35—40 млн трудоспособных женщин в России были официально заняты тру-

дом вне дома только 10—15 млн, остальные — матери, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком, официально зарегистрированные безработные или не занятые официальной трудовой деятельностью по другим причинам. Из 25—30 млн трудоспособных мужчин около 0,8—1,0 млн находились в местах лишения свободы, около 5 млн — алкоголики и наркоманы, около 3 млн — бездомные, несколько миллионов — безработные, примерно 3-4 млн чел. проходили службу в армии, правоохранительных органах, органах безопасности и работали в частных охранных фирмах. А если учесть, что возникло множество казино, игорных залов, ночных клубов (в том числе клубов, воспроизводящих девиации, например клубы гомосексуалистов, дискотеки, распространяющие наркотики), то можно представить, сколько людей занято непроизводительным трудом. Мужчин, занятых в сферах производства, управления, финансовой сфере, здравоохранении, образовании и культуре, остается всего около 8—10 млн.

На протяжении последних 12 лет Россия ежегодно теряла за счет превышения смертности над рождаемостью от 700 тыс. до 1 млн чел. Согласно переписи 2002 г., население России по сравнению с 1989 г. сократилось на 1,8 млн, при этом миграционный прирост за это время составил 5,5 млн чел. Но для того чтобы улучшить ситуацию с социальным благосостоянием, должна поддерживаться пропорция граждан трудоспособного возраста и нетрудоспособных пенсионеров примерно 4,5:1. Однако в России население и трудовой потенциал страны уменьшились. Увеличение рождаемости в некоторых регионах, продолжающееся до 2006 г., обусловлено временной благоприятной ситуацией с поколениями, вступающими в репродуктивный и трудоспособный возраст. После 2006—2007 гг. начнется значительное сокращение трудовых континентов по причине последствий резкого падения рождаемости в начале 1990-х гг. Уже к 2010 г. численность трудоспособного населения сократится на 3,6 млн чел. по сравнению с 2006 г. Страна, набирая темпы экономического развития, столкнется с серьезным дефицитом трудовых ресурсов. Ежегодный рост производительности труда в экономике Рос-

сии на 5% может обеспечить прирост ВВП к 2010 г. всего на 40%. В этом случае численность занятых должна быть увеличена на 60% и составить 103,5 млн чел. Эта желаемая цифра превышает даже самый благоприятный вариант прогноза численности трудоспособного населения на 24,3 млн чел. К 2010 г. резко усилится разрыв между потребностью в занятом населении, необходимом для удвоения ВВП, и собственными трудовыми ресурсами. В результате доля населения в трудоспособном возрасте будет чуть выше 60%, а его численность, по-видимому, составит примерно 70 млн чел. Но затем эта доля будет быстро уменьшаться.

Значительный контингент рабочей силы по-прежнему требуется для Москвы. Столица является полюсом миграционного притяжения для всей России и стран ближнего и даже дальнего зарубежья, так как по уровню социально-экономического развития Москва вырвалась вперед по сравнению с другими субъектами РФ. Среднедушевые денежные доходы в Москве почти вчетверо больше, чем в целом по стране, притом их уровень выше, чем в любом другом регионе, включая и северные нефтегазоносные. Она занимает первое место по среднему размеру вклада в учреждениях Сбербанка России. В столице во многих сферах жизнедеятельности населения выше комфортность. Все это создает стимулы притока мигрантов из других районов, особенно оттуда, где высокая безработица. Переток рабочих рук — в целом нормальное явление, но, как отмечено в Концепции демографического развития г. Москвы, такая диспропорция вредит другим регионам России. Получается, что даже в официальном банке московской службы занятости 150 тыс. вакансий, из них 70% адресовано строителям, слесарям, водителям общественного транспорта. Средняя зарплата на таких работах была 9365 руб.¹, т. е. довольно высокая по меркам других регионов. Но москвичи на эти места не идут. Их заполняют мигранты, в основном из стран СНГ — Украины, Молдавии, Узбекистана, Таджикистана.

¹ См.: Российская газета. 2006. 25 апреля

Миграционная составляющая является важным ресурсом для восполнения естественной убыли и трудовых ресурсов и в других регионах России. В 1992—1995 гг. за счет миграции восполнялось 72% естественной убыли населения и трудовых ресурсов: в 1996—1998 гг. — 40%; 1999 г. - 12; 2000 г. — 19,5; в 2001 г. - около 6; 2002 г. - 10,3; 2003 г. - 5; 2004 г. - 2; 2005 г. - 11; 2006 г. - 16,5%. Изменился и характер миграции: если в начале 1990-х гг. были в основном беженцы и вынужденные переселенцы, то в конце XX— начале XXI в. возрастает роль трудовой миграции. В течение 2001 г. на территории 84 субъектов РФ легитимно, т. е. с регистрацией и уплатой налогов, пребывало 283 728 иностранных рабочих и специалистов, в 2004 г. на законных основаниях работало около 170 тыс. трудовых мигрантов из-за рубежа¹. Наибольшее количество иностранной рабочей силы использовали в регионах: Центральном— 36,7% от совокупной численности; в Западносибирском — 17%; Дальневосточном — 12%. С 2000 г. по 2004 г. в России официальное привлечение иностранной рабочей силы возросло в 2,1 раза, с 213,3 тыс. до 460,3 тыс. чел. В первой половине 2005 г. было привлечено 462,2 тыс. чел. (в 1,4 раза больше, чем за этот же период 2004 г.)². По отзывам специалистов, нелегальных трудовых мигрантов больше в 10 раз (не менее 5 млн). Весной 2006 г. число сезонных трудовых иммигрантов достигло около 800-900 тыс. чел.³

Самые крупные потребители иностранной рабочей силы: Москва — 82 700 чел., Ханты-Мансийский автономный округ — около 10% от общей численности, Приморский край — 5%, Ямало-Ненецкий автономный округ, Московская область, Белгородская область, Краснодарский край, город Санкт-Петербург, Хабаровский и Красноярский края — на уровне 5-4%.

¹ Население и общество. 2005. № 92.

² Российская газета. 2006. 3 мая.

³ Российская газета. 2006. 1 марта.

В 2003 г. Москва и Московская область — около 90 тыс. чел., Ханты-Мансийский округ — около 30 тыс., Ямало-Ненецкий округ — около 20 тыс., Белгородская и Ростовская области — соответственно 17 и 12 тыс., Приморский и Краснодарский края — 13 и 12 тыс. чел. В Россию приезжает иностранная рабочая сила из 119 стран мира, в том числе из 43 европейских и близлежащих к Европе стран, из 17 государств Западного полушария, из 36 стран Азии, из 21 страны Африки. На первом месте Украина — 32%, далее Китай — 13%, Турция — 7%, Вьетнам — 7%, Молдова — 5% и по убывающей — Узбекистан, Таджикистан, КНДР, Армения, Югославия. По отраслям народного хозяйства картина такая: строительство — 39%, торговля, общепит — 16, промышленность — 13, сельское и лесное хозяйство — 10, коммерческая деятельность, снабжение, сбыт — 7,3, транспорт и связь — 4,6%.

В перспективе надо исходить из роста внутреннего продукта: если он будет расти на 5—7% в год, значит, общая численность занятых в экономике должна увеличиваться. Ведущие отрасли будут крайне нуждаться в квалифицированных работниках, которых в реальном секторе экономики уже почти не осталось. По расчетам отдела народонаселения секретариата ООН, для поддержания стабильной численности населения России в течение следующих 50 лет необходимо около 500 тыс. чистой иммиграции в год¹. Все это диктует необходимость создания условий для привлечения населения в нашу страну. Нехватку трудовых ресурсов особенно явно чувствуют предприятия машиностроения, текстильной и легкой промышленности. Там средний возраст работающих подходит к 50-55 годам. Недостаток трудовых ресурсов, особенно высоко- и среднеквалифицированных рабочих, техников, инженеров, учителей, медиков является серьезным ограничением развития экономики.

¹ В Национальной программе демографического развития России прогнозируется стабилизация миграционного прироста к 2015 г. на уровне 420—440 тыс. чел. в год (см.: Российская газета. 2006. 26 мая).

Очевидно, что решение социально-экономических задач и обеспечение геополитических интересов России обуславливают необходимость ежегодного притока мигрантов. Без этого не могут быть достигнуты ни стабилизация численности населения России, ни поддержание трудового потенциала на достаточном уровне, ни обеспечение обороноспособности страны. Решение этих задач сводится не только к приему мигрантов как будущих граждан России из стран ближнего зарубежья, но и к привлечению трудовых мигрантов, обладающих определенными социальными параметрами. Одновременно с процессом упорядочения использования иностранной рабочей силы необходимо разработать и принять меры для стимулирования притока населения с целью постоянного проживания на территории нашей страны, чтобы успешнее проводить натурализацию, акультурацию и профессиональную адаптацию.

6.2. Характер современной трудовой миграции

Наиболее востребованными в России являются такие виды трудовой миграции, как замещающая и сезонная. В миграционном обмене России со странами дальнего зарубежья заметное место занимает импорт иностранной рабочей силы. В России в 1997 г. на легальных основаниях работали около 300 тыс. чел. из 123 стран мира. Первое место по числу поставляемой рабочей силы уверенно держала Украина — примерно 100 тыс. чел. Но крупные партии трудовых мигрантов, суммарно составлявшие до половины притока, прибывали из стран дальнего зарубежья: из Турции — 40 тыс. чел., из Китая — 25 тыс., из государств, возникших на месте бывшей Югославии (СФРЮ), — не менее 20 тыс.¹

За 1990-е гг. из стран СНГ и Балтии в Россию переехало около 7—8 млн чел. Причем ранее качественная структура мигрантов была более привлекательной с точки зрения требований экономики: они имели наиболее работоспособный возраст и относительно высокий образовательный и квали-

¹ См.: Прокофьев Ю.А. Внешняя трудовая миграция в России // Миграция. 1997. № 2. С. 12-14.

фикационный уровень. Число прибывших в Россию из стран СНГ и Балтии после распада СССР находилось на уровне 1980-х гг., колеблясь в пределах 850-1150 тыс. чел. в год. Но в начале 2000-х гг. шло затухание миграционного потока: число прибывших из этих стран последовательно сокращалось: к 2000 г. составило 350 тыс. чел.; в 2001 г. — 186,2 тыс. чел.; в 2002 г. — 177,3 тыс.

В 2000-2002 гг. почти прекратилась наиболее благоприятная волна трудовой миграции в Россию из стран СНГ, состоявшая в основном из русскоязычных квалифицированных работников, которые к тому же идентифицировали себя с Россией как исторической Родиной. Вторая волна трудовой миграции — это уже в основном выходцы из Центральной Азии и Закавказья, которые в целом слабее знают русский язык; им все труднее интегрироваться в российскую культуру, беднее и профессиональная структура (больше неквалифицированной рабочей силы). И хотя потенциально несколько миллионов русскоязычных могли бы при определенных условиях приехать трудиться в Россию с перспективой натурализации и получения гражданства, они стали более осторожными и пессимистичными, так как отношение миграционных служб России оставило неприятный след в сознании предыдущей волны мигрантов. Значительный резерв трудовых мигрантов сохраняется из числа жителей Украины и Молдавии. Но в случае оживления промышленности в этих странах этот источник трудовой миграции будет иссякать. По оценке заместителя директора экспертного института А. Нецадина, и этот ресурс миграции постепенно иссякнет к 2008-2010 гг.¹ К тому же потоки трудовой миграции из Молдавии и Украины частично уже перенаправляются в Италию.

В 2003 г. в России почти треть легальных иностранных трудящихся-мигрантов работала на стройках, 24% — были заняты в сфере бытового обслуживания и торговли, 13 — в промышленности, 7,4 — в сельском хозяйстве, 2,4 — на транспорте и 23% — в прочих отраслях. Примерно такая структура сохранялась и в 2004-2006 гг. В некоторых государствах Содруже-

ства также идет привлечение трудящихся-мигрантов, главным образом, из стран дальнего зарубежья. Так, в Казахстане и Молдавии — до 85%, в Киргизии — более 70% иностранных работников являлись гражданами из стран СНГ. В то же время в Киргизии трудящихся-мигрантов из Турции было более 40%, из Китая — около 20%. В России среди привлекаемой рабочей силы не из СНГ граждане Китая составили 25%, Вьетнама — 17, Турции — 10%.

Следует отметить, что этническая трудовая миграция в Россию очень разнообразна, не может характеризоваться только такими характеристиками, как «молдаване», «корейцы», «китайцы», «украинцы». Если взять, например, трудовых иммигрантов-корейцев, то исследователь П. Лешаков выделяет четыре такие категории: корейцы из бывших союзных республик, особенно много из Средней Азии; этнические корейцы — граждане КНР; граждане Республики Корея; выходцы из КНДР, оставшиеся на Дальнем Востоке после свертывания советско-северокорейских проектов². Каждая из этих групп обладает специфическими характеристиками и требует особого подхода в отношении контроля, натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации. Необходимо и в отношении других этнических потоков проводить исследовательскую дифференциацию.

В странах СНГ численность легальных иностранных трудящихся-мигрантов пока крайне мала и не превышает 1% занятого населения. Наряду с легальной трудовой миграцией в странах СНГ получила значительное распространение трудовая миграция в ее нелегальной форме, которая является серьезной проблемой особенно для России, где, по оценкам руководства Федеральной миграционной службы, незаконно находится до 5 млн иностранных граждан. Нелегальные мигранты оказывают существенное влияние на местные рынки труда. Причем после 2003 г. доля нелегальных мигрантов росла гораздо более высокими темпами, чем легальных.

¹ См.: Российская газета. 2005. 28 октября.

² См.: Проблема незаконной миграции: Реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). М., 2004.

Достоверных данных о притоке мигрантов-нелегалов мало. Условность представляемых оценок официальных лиц подтверждена исследованиями социологов Международной организации по миграции¹. Имеющиеся экспертные оценки варьируются весьма широко: от 50 тыс. до нескольких миллионов человек в год. По данным Федеральной пограничной службы России, приток этот увеличивается и составляет сейчас около 100 тыс. чел. в год. Контингент прибывающих иммигрантов формируют представители более 30 стран.

Федеральная миграционная служба России (ФМС) оценивает численность нелегальных иностранцев на территории страны примерно в 700 тыс. чел. На основе же исследований, проведенных Центральной лабораторией социально-экономических измерений РАН и Госкомстата России, численность иммигрантов, незаконно находящихся на территории России, должна быть увеличена на порядок — до 4—5 млн чел. По разным оценкам, в 2000 г. их было от 5,1 до 5,6 млн, или 34—38 чел. на 1000 жителей, в 2006 г. — около 4—5 млн нелегальных мигрантов.

В отдельных районах РФ рынки труда начинают деформироваться под натиском нелегальной трудовой миграции. Противодействовать ему из-за безвизового режима въезда из стран СНГ чрезвычайно трудно. Для иммигрантов в Россию, в отличие от иммигрантов в другие страны, характерен поиск не всякой работы, а в первую очередь такой, которая позволяет иметь заработки и доходы, не контролируемые государством и его структурами. Поэтому высоки расхождения в данных о численности нелегальных мигрантов, находящихся на территории РФ. Исследования социологов под эгидой МОМ показывают, что работодатели склонны также деформировать трудовые отношения с мигрантами, поскольку нелегальные мигранты могут приносить больший доход, к тому же не надо платить за их легализацию. Следует отметить и момент «тени» самих инфраструктур, где нередко эксплуати-

¹ См.: Проблема незаконной миграции: Реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). М., 2004.

руют нелегальных иммигрантов: в Москве — это торговля на рынках, строительство, ремонт офисов и квартир, уборка квартир, дворов, офисов, дорожные работы, мойка автомобилей, автосервис, придорожный сервис на пригородных шоссе, услуги в сфере развлечений, включая секс-услуги, а также курьерские службы и различные агентские работы в области недвижимости, страхования¹.

Но в ряде мест, например в Новосибирске, иммигранты не заполняют все вакантные места. Квота на привлечение иностранной рабочей силы составляет 4,5 тыс. чел., а легально востребованными оказались только 3,5 тыс. мигрантов. Скорее всего, это связано с нежеланием руководителей организаций и фирм, в основном строительного профиля, платить налоги за каждого привлекаемого мигранта, официальную заработную плату, создавать приемлемые условия труда и жизни. В 2004 г. в регионе было зарегистрировано 13 тыс. нарушений миграционного законодательства, в бюджет перечислено 14,7 млн руб. штрафов; выдворены из страны 373 незаконных мигранта без права въезда в Россию на 5 лет. Всего в области было зарегистрировано около 70 тыс. мигрантов, что соответствует уровню 2003 г. В основном это граждане ближнего зарубежья, причем большинство из них (38%) прибыли из Казахстана.

Вместе с тем, как справедливо указывают некоторые российские исследователи, нелегальную иммиграцию нельзя считать однозначно негативным явлением, источником только угроз для различных субъектов экономики. Хотя нелегальная миграция связана со значительными рисками и потерями в экономической, социальной, этнокультурной областях, а порой и физической безопасностью самих мигрантов, в тех же самых областях — но только по другим направлениям поиска — она способна принести им определенные, иногда значительные дивиденды. Занимая те ниши на рынке труда, которые не являются привлекательными для местного населения, нелегальные

¹ См.: Проблема незаконной миграции: Реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). М., 2004. С. 176-177

мигранты тем самым способствуют развитию конкурентоспособности и рентабельности сферы услуг и физической инфраструктуры, что в общем положительно сказывается на качестве жизни всего населения. Так, благодаря недорогому труду мигрантов, были реконструированы и приобрели современный вид многие пригородные платформы железной дороги в Подмосковье.

6.3. Перспективы трудовой миграции

Теория и методика социальной работы должны учитывать некоторые параметры, используемые в миграционной политике: миграционную привлекательность, миграционную емкость, популяционную емкость территории, этносоциальную структуру регионов России¹. Такой учет позволяет на научной основе программы рассчитать квоты приема трудовых мигрантов и средства для работы с ними. Игнорирование таких показателей может вызывать определенные социальные осложнения, в том числе рост безработицы, этническую конфликтность, «размывание» национально-государственной идентичности в отдельных регионах и в стране в целом. Это особенно опасно, если иммигранты концентрируются в густо населенных, а также экономически депрессивных, приграничных, экологически неблагополучных районах, в районах со значительно отличающейся этнической средой. В России данные проблемы обозначились, например, в пограничных с Китаем районах Дальнего Востока, в Краснодарском и Ставропольском краях², Астраханской, Волгоградской, Саратовской, Воронежской, Ростовской, Московской областях, г. Москве.

Потребности в трудовых мигрантах растут во всем мире. В Европе активное население, по прогнозу ООН, начнет резко сокращаться с 2010 г., а к

¹ См.: Моденов В.А., Носов А.Г. Миграция: История, реальность, перспективы. М., 2002. С. 296-303. Индекс миграционной привлекательности США — 4,22; Канады — 3,5; Японии — 3,5; Австралии — 3,33; Германии — 3,21; Франции — 3,1; Польши — 1,03; России — 1.

² В Краснодарском крае миграция в течение 10 лет привела к тому, что в 2004 г. 20% населения составили мигранты.

середине XXI в. на пенсию уйдет 47% европейцев. Благоприятная пропорция налогоплательщиков и иждивенцев окажется под угрозой. Чтобы выправить сложившуюся ситуацию, Европе к 2025 г. понадобится 159 млн дополнительных рабочих рук, а США и Канаде — 150 млн. И в России, особенно в связи с осуществлением национальных проектов, растет потребность в трудовых мигрантах. С учетом тенденции развития трудовой миграции, например в Санкт-Петербурге, с 1998 по 2004 г. (среднегодовой прирост составил 34%) было предложено сформировать заявку на 2006 г. по квоте 10 000 чел. Квота на 2004 г. была установлена 5000 чел. Ее выполнение составило 82% (4083 чел.). Различные исследования, проведенные в странах СНГ, показали, что из Казахстана до 2011 г. может выехать 20% русских, 500 тыс. чел. — из Узбекистана. Наибольший интерес представляет Украина, где проживает наибольшая часть русских за пределами России. Согласно российским и украинским оценкам, численность трудовых мигрантов из Украины в Россию составляет 1—1,5 млн чел. Примерно половина из них — русские. При сохранении такой интенсивности выезда потенциал Украины составит около 700 тыс. в год. В результате потенциал русских мигрантов из стран СНГ, включая Закавказье, Молдавию и страны Балтии, до 2011 г. может быть оценен в 4 млн чел. Однако сохранит ли это население ориентацию на Россию или предпочтет остаться в своей стране, или же переедет в другие страны, зависит от различий в социально-экономическом положении России и зарубежных стран, а кроме того, от направленности и эффективности российской миграционной политики и социальной работы с мигрантами.

В XXI в. труд становится самым дефицитным ресурсом. В Новосибирской области в 2005 г. некомплект кадров на некоторых сельхозпредприятиях составлял 40-50%. Некому было водить троллейбусы и трамваи. На заводах осталось всего 5% рабочих высшей квалификации, средний возраст которых составлял 57 лет, а в военно-промышленном комплексе — 61 год. В общей сложности на предприятиях Новосибирска не хватало 16 тыс. рабочих. Причина нежелания жителей занимать рабочие места — низкая заработная плата.

В развитых странах мира эта проблема решалась традиционно за счет так называемых гастарбайтеров (нем. *gast* — гость, *arbeiter* — работник). Но в 2000-х гг. миграционная политика в Европе и США осложнилась в связи с социальными конфликтами, в которых участвуют иммигранты. Известный социолог И. Валленстайн отметил тенденцию, которая, несмотря на кризисные явления в экономике США, будет проявлять себя. Давление избыточного незанятого населения в ряде стран увеличит число желающих переехать в Америку. США останутся привлекательными для мигрантов и в XXI в., если сохранят высокий уровень жизни населения и принципы равенства, а мировая система будет по-прежнему экономически поляризованной. Остановить нелегальную миграцию в США, исчисляемую десятками миллионов, вряд ли удастся. Однако государства, в которых многие останутся на родине (Африка, Азия, часть Европы), начнут следовать примеру изолирующихся стран, уповающих на применение оружия.

Возрастет вероятность региональных войн, в том числе ядерных. Внутренняя политика США будет направлена на изоляцию от безнадежности развития «третьего мира» и региональных конфликтов и сосредоточится на защите своего образа жизни. «Не преуспев в воздвижении плотин от прилива миграции, она может обратиться к созданию дамбы между правами граждан и неграждан... США окажутся в ситуации, когда нижние 30, а то и 50% наемной рабочей силы будут состоять из неграждан, без избирательных прав и с ограниченным доступом к системе социального обеспечения»¹.

Подобную тенденцию отмечает и В. Иноземцев. Мир постиндустриального общества «раскалывается». Страны, составляющие постиндустриальную цивилизацию, взаимодействуют друг с другом, а не с государствами, находящимися на более низкой ступени хозяйственного развития. Таким образом, постиндустриальный мир начинает замыкаться в собственных границах. «Диссонанс между неуклонным снижением значения развивающихся стран для функционирования постиндустриальных экономик и нарастающим

притоком иммигрантов из этих стран на Запад не может быть беспредельным»². В этих условиях, по мнению В. Иноземцева, западным обществам не остается ничего, кроме более жесткой миграционной политики по отношению к мигрантам из «третьего мира», так как те в новых условиях воспроизводят традиционный для них образ жизни. Но ряд европейских стран будет наряду с ограничениями проводить миграционную политику, усиливая интеграцию, развивать социальную работу с мигрантами, в том числе трудовыми.

Для России еще не исчерпаны все шансы для привлечения трудовой миграции в значительных объемах. Для этого необходимо усиление внимания к регулированию трудовой миграции, совершенствованию законодательства в государствах СНГ и договоров между государствами, созданию миграционных трудовых бирж. Довольно эффективным средством решения проблем нелегальной миграции является *миграционная амнистия*. Она позволяет в ряде случаев защитить трудовых мигрантов, попавших в тяжелую жизненную ситуацию по вине чиновников, милиции, недобросовестных работодателей. В России в 2005 г. в 10 регионах была проведена экспериментальная амнистия по отношению к 7 тыс. мигрантам на 400 предприятиях. Предполагалось в 2006-2007 гг. легализовать более 1 млн трудовых мигрантов, что помогло бы существенно изменить соотношение легальной и нелегальной миграции.

Профсоюзы должны добиваться от правительств активизации действий по выработке согласованной миграционной политики стран СНГ с учетом потребности в рабочей силе, обеспечению реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств — участников СНГ. Часть профсоюзов стремится защищать трудовых мигрантов. Например, профсоюз строителей принимает в свои ряды нелегальных мигрантов, выдавая членские билеты, помогающие им отстаивать свои права, в частности в отноше-

¹ Валленстайн И. После либерализма. М., 2003. С. 192.

² Иноземцев В.И. Иммиграция: новые проблемы нового столетия // Социс. 2003 №4

ниях с милицией. Такая помощь чрезвычайно важна для профессиональной адаптации трудовых мигрантов. Значительную роль способны сыграть и миграционные трудовые биржи, если они будут сотрудничать с государствами — участниками СНГ, согласовывать свои действия с властями, службами социальной защиты и учреждениями социального обслуживания.

РАЗДЕЛ III
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ
СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Глава 7. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА

7.1. Возрастание социальной роли миграционной политики

Миграционная политика — важный элемент экономической и социальной политики. Европейский Союз, например, уделяет особое внимание иммиграционной политике как одной из опор интеграции¹. США и Канада придают очень серьезное значение ежегодному селективному приему мигрантов. Понятие «миграционная политика» становится все более объемным и включает дифференцированные сферы деятельности. Как часть социальной политики, миграционная политика — это не только управление миграционными потоками, но и создание селективных механизмов, а также деятельность по интеграции иммигрантов в общество пребывания, т. е. социальная и воспитательная работа с иммигрантами и населением, формирование толерантных взглядов.

Именно такая социальная составляющая миграционной политики утвердилась в Бельгии, Дании, Германии и некоторых других странах. Для ее обеспечения принимаются правительственные программы интеграции мигрантов, вырабатываются критерии приема иммигрантов, обучаются специалисты по социальной работе. Даже курсы по языку в Голландии, Бельгии, Германии, организуемые государством для мигрантов, не только направлены на изучение языка, но также носят характер работы по интеграции в общество. Не случайно создавались специальные органы государственной власти,

¹ См.: Право Европейского Союза в вопросах и ответах / Отв. ред. СЮ. Кашкин. М., 2005.

в том числе на уровне министерства по интеграции (Германия), министерства абсорбции (Израиль), управлений интеграции (Швеция).

В России пока только идет становление подобной миграционной политики. На данном этапе нередко социальные задачи миграционной политики отступали на задний план перед задачей преодоления тяжелой демографической ситуации и развития экономики. Существовало Министерство по делам СНГ, которое вело работу с соотечественниками, влияя на геокультурное окружение России. Существовал самостоятельный орган — Федеральная миграционная служба (около 7 лет), потом он был расформирован и его вопросы переданы в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ. Затем и это министерство было устранено, а миграционные вопросы были рассредоточены по разным министерствам: связи с соотечественниками — МИД, миграционный контроль — МВД, социальные проблемы беженцев и вынужденных переселенцев — Министерство труда и социального развития РФ (позднее Министерство здравоохранения и социального развития РФ). Туда же перешли и функции бывшего органа власти по социальной защите мигрантов. Отдельные вопросы решает существующее с 2004 г. Министерство регионального развития РФ. Изъяны такого искусственного разделения отражаются в ухудшении отношения к мигрантам, прямо и опосредованно влияют на рост нелегальной миграции, мигрантофобии, национальных конфликтов, нарушений прав иммигрантов.

Миграционная политика России, как и многих других государств, сочетает в себе элементы консервативные (закрытость) и либерально-рыночные (селективная открытость). Уровень открытости зависит в основном от состояния рынка труда, социальной политики, от готовности того или иного общества к социокультурной нейтрализации и интеграции миграционных потоков, наличия специалистов по социальной работе. Конечный итог миграционной политики — обеспечение встраивания миграционных потоков в структуры идентичности данного общества. Общество, обладающее налаженными механизмами натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации ми-

грантов, устойчивыми структурами идентичности, даже при проведении политики «закрытости» может позволить себе периодически открывать свое пространство для мигрантов, сохраняя при этом стабильность и социокультурную идентичность. В этом вопросе роль социальных работников предстоит еще поднять на необходимую высоту.

Правильная организация миграционной политики — одно из условий безопасности государства и общества, нормального развития экономики. Активность, энергия самоорганизации и идентификации мигрантов в основных жизненных сферах могут дополнять недостаток политики и самоорганизации коренного населения, проявляющийся в социально-демографических потерях, изъянах образовательной системы, нехватке рабочей силы, разрушении духовных факторов, потери мобильности. Если миграционные потоки попадают в резонанс с организующими импульсами государства, то государство само получает большие дополнительные ресурсы. Причем не только в бюджет, но и в поддержание социальной структуры, идентификационную поддержку своего образа, идейной мощи, политического престижа. Повышается активность общества за счет улучшения «низовой самоорганизации» локальных сообществ, что особенно важно, поскольку именно на муниципальном и межмуниципальном уровнях часто обеспечивается эффективное расходование или, наоборот, растратирование ресурсов.

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ в 2006 г. поставил демографическую политику на одно из первых мест, выделив направления решения данной политики:

1. снижение смертности населения;
2. миграционная политика;
3. повышение рождаемости.

Такая триада свидетельствует о том, что миграционная политика может стать одним из приоритетов.

В 2000—2006 гг. миграционная ситуация характеризовалась следующими признаками.

1. Происходило снижение внешней и внутренней миграционной активности. При этом направления миграционных потоков, их структура и качественный состав не отвечали стратегическим государственным потребностям.

2. Потенциально иммиграция в Россию из стран СНГ и Балтии становилась все более важным фактором поддержания численности населения страны в условиях естественной убыли населения.

3. Сохранялся стихийный отток населения из Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера в центральные и южные регионы страны, углубляющий диспропорции регионального развития, просчеты социальной политики.

4. Нерегулируемая миграция превратилась в фактор дисбаланса и непродуктивного рассредоточения людских и природных ресурсов страны, обострения социально-гуманитарной ситуации, снижения установок толерантности населения некоторых регионов.

В этих условиях на краткосрочную и среднесрочную перспективу только приток мигрантов позволит восполнить трудовые ресурсы и социально-демографические потери России за 1990-е гг. Но обслуживание процесса миграции должно отвечать определенным требованиям: безопасности, оптимальности, последовательности, преемственности, защиты прав человека. Это должна быть управляемая легальная миграция, сопряженная с соответствующей социальной работой¹. Нелегальная миграция — в основном результат неустроенности границ, просчетов в политике и законодательстве, работе миграционных служб. В государствах СНГ проживает более 20 млн русскоязычных, представляющих собой наиболее желаемый контингент потенциальных иммигрантов в Россию. По различным оценкам, 4-5 млн чел. из них уже сейчас готовы переехать в Россию и органично натурализоваться в ней. Но для этого необходимо преодолеть ограничительно-карательный под-

¹ О необходимости целостной системы социальной защиты мигрантов говорил В.В. Путин на заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г. (см.: *Время жить в России*. Из выступления В.В. Путина // *Российская газета*. 2005. 18 марта).

ход в миграционной политике, усилившийся в начале 2000-х гг. в связи с террористическими актами. Требуется ускорение начатой реформы миграционной политики в целом, с четким выделением ее социальной составляющей, осуществлением комплексной социальной помощи, способствующей натурализации, профессиональной адаптации, аккультурации мигрантов в российском обществе.

Концептуальная неопределенность влияет и на оценку миграционной политики, а также происходящих в регионах миграционных изменений. Конечно, требует взвешенной оценки влияние миграции на экономическую безопасность, конкуренцию на рынке труда. Трудности создает и чрезмерная концентрация мигрантов в отдельных регионах. Повышенный миграционный приток приводит к усилению конкуренции на рынке труда и росту безработицы. Большой наплыв пришлого населения в принципе может также способствовать ухудшению криминогенной обстановки в принимающем регионе. Но без приема значительного количества иммигрантов Россия обречена на деградацию.

Одним из признаков оздоровления отношения к миграции после начала в России ограничительно-запретительного периода (2000) состоялось обсуждение этих проблем на высшем уровне. В 2002 г. два раза проводились парламентские слушания, посвященные проекту Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Президент стал обращать внимание на миграционные проблемы в своих посланиях Федеральному Собранию. Совет безопасности РФ поставил этот вопрос в повестку дня 17 марта 2005 г. Сделанные рекомендации получили в дальнейшем широкий отклик. Многие рекомендации имели социально-гуманитарный характер и требовали коррекции государственной миграционной политики:

- уточнение Генеральной схемы расселения на территории России и всей градостроительной документации;
- проведение комплексной оценки возможностей регионов по приему и обустройству мигрантов, их социальному обеспечению;

- формирование единой системы госуправления миграционными процессами на федеральном и региональном уровнях;
- сокращение перечня документов, дающих право въезда на территорию России;
- внесение дополнений в Закон «О вынужденных переселенцах» и проект Концепции регулирования миграционных процессов в части расширения перечня категорий, имеющих право на получение статуса вынужденных переселенцев, переселяющихся в пределах одного и того же субъекта РФ;
- привлечение к участию в реализации Федеральной миграционной программы организаций переселенцев и национально-общественных объединений;
- ускорение разработки проектов и принятия законов «О миграции в Российской Федерации», «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации», «О репатриации», «Об иммиграции», «О государственной поддержке переселенческих объединений при общинном обустройстве», внесение изменений и дополнений в законы «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах» и др.;
- подготовка и принятие модельных законов «О правилах пребывания и регистрации граждан на территориях государств — участников СНГ, связанных с миграцией», «О порядке въезда и выезда для граждан СНГ на территориях государств Содружества», «Общие направления миграционной политики государств — участников СНГ», «О принципах регулирования трудовой миграции»;
- объявление миграционной амнистии для тех, кто законно въехал до 2001 г. на территорию Российской Федерации и законно проживает на ее территории;
- разработка мер по обустройству вынужденных мигрантов, включение этих мер в региональные программы социально-экономического развития;
- рекомендации СМИ по объективному освещению положительных фактов обустройства переселенцев, их позитивного вклада в социальное и эко-

номическое развитие российских регионов, формирование у россиян толерантного отношения к мигрантам.

В связи с этим, хотя и не сразу, но все же начались изменения в отношении милиции и миграционных служб к мигрантам. Снова было обращено внимание на программу по воспитанию толерантности, которую прекратили финансировать в 2005 г.

Серьезный шаг в социальной ориентации миграционной политики — снятие многих административных барьеров, используемых чиновниками в своих корыстных интересах, предлагаемое Федеральным законом от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Новые правила, в частности об уведомительной легализации иммигрантов, направлены на создание более благоприятных условий в отношении репатриантов — наших соотечественников, проживших в России много лет, а также трудовых иммигрантов. В июне 2006 г. Президент РФ утвердил своим Указом Программу «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

7.2. Социально-гуманитарные задачи миграционной политики

Если рассматривать связь миграционной политики с социальной работой и другими социально-гуманитарными проблемами, то можно выделить следующие задачи:

- исправление последствий несправедливой политики в отношении граждан бывшего СССР, попавших в трудную ситуацию из-за нарушения прав человека путем создания преимуществ для них перед другими иностранцами и апатридами в вопросах пребывания в России, получения вида на жительство, гражданства России, социальной помощи;
- поддержание существующих национально-культурных структур идентичности и связанного с ними образа и уровня жизни, что предполагает

обеспечение иммиграционного притока, но в определенных параметрах и с определенной селекцией;

- сохранение существующего социокультурного облика России как государства, связанного с историческим российским и советским опытом, интегрированного на основе преобладания русско-славянской, тюркской, финно-угорской и других национально-культурных традиций народов России;

- поддержание соответствующих социокультурному составу России конфессиональных идентичностей, ориентированных на православие, как преобладающую конфессию, на ислам, как наиболее распространенную после православия конфессию, при полном обеспечении прав и свобод других мировых и традиционных конфессий иудаизма и буддизма, а также обеспечение отправления традиционных, способствующих российской идентичности культов некоторых народов и других верований, не разрушающих эту идентичность;

- учет заинтересованности в миграции, которая поддерживает баланс интересов коренного населения и мигрантов, обеспечение стабильности социально-политической ситуации, сохранение структур российской идентичности;

- поддержание определенных селекционных фильтров по приему значительных контингентов отдаленных по культуре иммигрантов, так как общество и государство не обладают сегодня необходимыми социальными и кадровыми ресурсами для натурализации потоков иммигрантов, сильно отличающихся по набору идентичностей (нереальна, например, натурализация значительного числа китайцев, турок, вьетнамцев, африканцев, афганцев);

- выделение серьезной социально-гуманитарной составляющей миграционной политики, развитие направления социальной работы и социальной педагогики для мигрантов.

Однако для натурализации мигрантов серьезным препятствием стали законы о гражданстве Российской Федерации (2002), а затем о правовом по-

ложении иностранных граждан (2003). Их положения оказались деструктивными и для формирования геокультурной периферии и для пополнения населения России, способствовали ухудшению социально-гуманитарного положения мигрантов.

Это серьезно ослабило идентификацию большей части соотечественников, планирующих переезд в Россию, или хотя и не планировавших немедленный переезд на постоянное жительство в Россию, но поддерживающих свою связь с ней, стремящихся стать ее гражданами, оставаясь (в зависимости от ситуации) за пределами исторической Родины. Это особенно наглядно проявилось в Восточной и Южной Украине, где очень много этнических русских, русскоязычных украинцев и русскоязычных представителей других народов бывшего СССР, идентифицирующих себя с Россией. Возникла угроза ослабления российской идентификации на «геокультурной периферии». А это — тот потенциальный миграционный поток, в котором россияне больше всего нуждались. В государствах СНГ и Балтии остались выпускники российских вузов, пророссийски настроенная интеллигенция, специалисты, в том числе работающие на зарубежных российских объектах (например, на Байконуре, военных базах, в филиалах российских предприятий). Среди них немало трудоспособных людей среднего возраста высокой квалификации, а также хотя не обладающих высокой квалификацией, но готовых заполнить необходимую нишу среднеквалифицированного и неквалифицированного труда, недостаток в котором ощущает Россия. Они хорошо знают русский язык, принимают русскую культуру и готовы жить и работать на территории России. Однако после 2002 г. при таком миграционном законодательстве вплоть до 2006 г. они не могли ощущать себя потенциальными полноправными членами общества, их пугала перспектива бесправия и унижения перед чиновниками, милицией, боязнь ксенофобии.

Из-за серьезных ошибок в миграционной политике вместо такого наиболее желаемого миграционного потока российское общество пополняется в общем тоже необходимым, но менее комплементарным потоком мигран-

тов¹. Места в низших стратах заполняют мигранты других национальностей бывшего СССР — порой со слабым знанием русского языка и традиций. Они работают в тяжелейших условиях на стройках, постепенно начинают заполнять сферу коммунального хозяйства, бытового обслуживания и т. д. В основном они не конкурируют с гражданами России. Но помимо того, что в отношении этих мигрантов грубо нарушаются права человека, возникает ситуация их десоциализированности, нередко связанной с исходно нелегальным статусом. В силу этого они изолируются от принимающего общества. Так, мигранты могут попадать, причем не по своей воле, в среду, инициирующую криминализацию². Предпосылки такой криминализации исходят от некоторых мигрантских преступных сообществ, зарождающихся в структурах, которые занимаются переправкой нелегальных мигрантов в Россию. Социальная работа с этой частью мигрантов значительно затруднена.

Частично эти ошибки миграционной политики пытались исправить в Концепции регулирования миграционных потоков (2003), но эти инициативы оказались непоследовательными. В ней были выделены следующие основные направления регулирования миграции: обеспечение контроля за иммиграционными процессами; создание условий для интеграции вынужденных мигрантов; содействие привлечению мигрантов на работу в Россию с учетом потребности экономики страны в трудовых ресурсах; создание условий для возвращения внутри перемещенных лиц, покинувших места постоянного проживания; развитие взаимоотношений с соотечественниками за рубежом; оптимизация внутренних миграционных процессов и содействие эффективному использованию трудовых ресурсов; создание условий для сохранения и дальнейшего формирования населения в северных, восточных и приграничных районах России; содействие добровольному переселению соотечествен-

¹ В то же время более 1 млн ранее въехавших в Россию иммигрантов из стран СНГ, уже фактически натурализовавшихся, не смогли получить российские паспорта и стали лицами без гражданства.

² В.В. Путин отмечал на заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г., что отсутствие системы социальной защиты мигрантов выталкивает их в криминальную среду (см.: *Время жить в России. Из выступления В.В. Путина // Российская газета. 2005. 18 марта*).

ников из СНГ и Балтии. Тем не менее оценка экспертным сообществом состояния миграционной политики была негативной.

15 апреля 2004 г. Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной Думы РФ провел «круглый стол» на тему «О совершенствовании законодательства Российской Федерации в отношении российских соотечественников за рубежом и вынужденных переселенцев». Депутаты и эксперты единодушно отметили, что миграционное законодательство препятствует возвращению соотечественников в Россию и фактически вступает в противоречие с Конституцией РФ и национальными интересами нашей страны.

Положительные социально-гуманитарные сдвиги в миграционной политике начались в 2005 г. Важный социально-гуманитарный перелом обозначился на заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г., где в своей речи Президент РФ серьезно критиковал недостатки миграционной политики. Позднее В.В. Путин отметил, что Правительство РФ стремится к введению упрощенного порядка легализации мигрантов и реализации отдельной, дополнительной программы возвращения в Россию наших соотечественников.

Началась социально-гуманитарная оптимизация миграционной политики. Хотя функции миграционного контроля продолжала выполнять ФМС в составе МВД, но она получила большую самостоятельность. От преимущественно карательных мер, депортации постепенно начали переходить к социально ориентированной работе с мигрантами. В частности, в Московской области и других регионах был осуществлен эксперимент: провели проверки на предприятиях с одновременной ускоренной регистрацией трудовых мигрантов. Наметилось проведение миграционной амнистии. В ближайшей перспективе необходима последовательная работа по созданию более благоприятного образа России в глазах соотечественников, по восстановлению «поредшей геокультурной периферии» России, созданию нормальных социальных условий, системы социальной работы для мигрантов и членов их семей.

Специалисты предлагают ряд механизмов, например, «отложенное гражданство»¹, если применение двойного гражданства невозможно. Пока человек живет за пределами страны и является гражданином страны проживания, его гражданство является «потенциальным» и активизируется, т. е. проводится в упрощенном порядке, например при переезде в страну в силу особых обстоятельств. Статус «отложенного гражданства» мог бы в первую очередь предоставляться таким категориям, как этнические русские, представители титульных народов субъектов РФ, находящиеся за пределами России, бывшие граждане СССР, получившие гражданство стран пребывания, эмигранты всех волн и их потомки. Иначе говоря, тем, кто пока не перебирается в Россию, но хотел бы сохранить российскую идентичность. Предоставление «отложенного гражданства» — стимул для сохранения знания русского языка, русской культуры, льготного визового режима, преимуществ при поступлении в российские вузы, получения послевузовского образования, большей свободы перемещения по России и возможностей временного трудоустройства.

Предлагается также «форс-мажорное гражданство», дающее гарантии людям, вынужденным отказаться от российского гражданства по «форс-мажорным» обстоятельствам (как в случае отмены двойного гражданства Туркменией в 2003 г.). Для таких соотечественников необходимо по их просьбе восстановить гражданство в предельно упрощенном порядке при переезде в Россию, в том числе по месту проживания в консульских отделах посольств России².

Необходимо упрощение процедуры регистрации, легализация трудовой деятельности, проведение миграционной амнистии. Миграционная амнистия, предполагаемая новым Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», должна

¹ Государство. Антропоток: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002.

² Там же.

коснуться также нелегальных мигрантов, не имеющих документов, дающих право на легализацию, не только зарегистрированных по месту жительства на 1 июля 2002 г., но и позже. Необходимо, как предлагали специалисты, расширить каналы натурализации (службу в Вооруженных Силах РФ, обучение в российских государственных вузах РФ, инвестирование в экономику РФ, участие в развитии российской экономики)¹.

7.3. Координация действий государственных и негосударственных институтов

Миграционная политика и формирование системы социальной работы с мигрантами предполагают не только инициативы государства, но и координацию действий многих государственных и общественных институтов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Такие горизонты были намечены, например, в Федеральной целевой программе формирования толерантности (2001-2005 годы) В разделе «Личность» предусматривалась координация деятельности органов управления образованием, образовательными и научно-исследовательскими учреждениями, способная серьезно усилить аккультурацию и интеграцию мигрантов, в частности, разработка и внедрение в систему образования всех ступеней программ и учебных материалов, направленных на воспитание подрастающего поколения в духе толерантности, развитие страхования как социального института. В разделе «Семья» намечались разработка и реализация мероприятий, повышающих роль семьи в снижении социальной напряженности в обществе. Раздел «Общество» предусматривал разработку и реализацию мероприятий по пропаганде миролюбия, повышению устойчивости к этническим, религиозным и политическим конфликтам. Раздел «Государство» предполагал разработку и реализацию мероприятий по снижению социально-психологической напряженности в обществе, внедрению в социальную практику норм и стандартов толерантного поведения. При реализации Программы были подготовлены проекты,

¹ См.: *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003

однако многие из них внедрить не удалось в силу слабого финансирования. Необходимо возобновить проведение Программы.

Миграционные программы рассматривают прямые и косвенные методы регулирования миграции.

Прямые методы — квотирование иммиграции по этническому, профессиональному, образовательному признакам; регистрация въезда и выезда мигрантов, регистрация беженцев и вынужденных переселенцев, установление квот на трудоустройство мигрантов, организованный набор рабочей силы или целевое переселение семей.

Косвенные методы регулирования — это, с одной стороны, снятие административных и иных ограничений на свободное перемещение населения по территории страны, формирование свободного и доступного для большинства населения рынка жилья, либерализация трудовых отношений, отмена ограничений на трудоустройство иностранцев и лиц без гражданства. С другой — создание преимуществ в трудоустройстве для отдельных категорий граждан России (инвалидов, молодежи, одиноких родителей, безработных) посредством квотирования рабочих мест, системы штрафов за незаконное трудоустройство иностранцев и др. В рыночной экономике усиливается значение косвенных методов.

В Программе экономического развития РФ до 2008 г. отмечено, что основным ресурсом в области миграции иностранных специалистов являются страны СНГ, граждане которых в большинстве своем могут легко социализироваться в российском обществе, разделяют ценности российской культуры и знают русский язык. Для реализации программы переселений предусматривалась разработка законодательства, определяющего правила переселений и интеграции иммигрантов в российское общество, а также целевых государственных и региональных программ постоянной иммиграции и расселения иммигрантов. Необходимо обоснование критериев привлечения экономических иммигрантов с учетом их профессиональных и личностных характеристик. Первоочередные меры повышения эффективности временной миграции

— упрощение процедур привлечения и использования иностранной рабочей силы, выработка более эффективного, обеспечивающего в полном объеме необходимую миграцию механизма квотирования и выдачи иностранным гражданам приглашений на въезд в Россию в целях осуществления трудовой деятельности, внедрение специальных программ по привлечению высококвалифицированных специалистов, совершенствование системы использования иностранной рабочей силы на основе двухсторонних межгосударственных соглашений, разработка мер социальной защиты временных мигрантов и членов их семей.

Вопросы разработки и реализации государственной политики в области регулирования миграционных процессов после административной реформы 2004—2005 гг. были возложены на несколько органов: Министерство регионального развития РФ, Федеральную службу по труду и занятости Министерства здравоохранения и социального развития РФ и его территориальные органы (службы занятости), Федеральную миграционную службу МВД России. Это отражает положение, при котором миграционная политика, государственная политика регулирования занятости населения, жилищно-коммунальная политика тесно взаимосвязаны. Разумеется, в этом блоке органов должны участвовать Министерство образования и науки РФ, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ, активно влияющих на аккультурацию. Однако уровень и степень государственного участия даже в регулировании потоков трудовой миграции невелики. В 2002 г. территориальными органами тогда еще Минтруда России было трудоустроено с переездом в другую местность около 22 тыс. мигрантов (что составляет менее 50% к уровню 2001 г.), в том числе более 8 тыс. чел., зарегистрированных в качестве безработных. Незначительные масштабы государственного регулирования трудовой миграции очевидны при сопоставлении этих цифр со статистикой общего числа мигрантов, прибывших на новое место жительства в 2002 г., — 2,4 млн чел. Трудовые иммигранты нередко работают с посредниками, поставляющими дешевую рабо-

чую силу на стройки. Действуют и нелегальные (стихийные) биржи труда, запутывающие ситуацию с трудовыми мигрантами.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25 мая 1994 г. «О льготах для граждан, переселяющихся в сельскую местность» предприятиями, расположенными в сельской местности, к 2002 г. было принято в порядке сельскохозяйственного переселения около 1200 семей (более 4500 чел.). Органы службы занятости проводили работу по информированию граждан о возможностях трудоустройства, в том числе с переездом в другую местность на основе информации Общероссийского банка данных вакансий. Уже в 2002 г. в нем было отражено 13,5 тыс. вакансий для трудовых мигрантов. Но из-за низкой оплаты труда или непрестижности предлагаемой работы большинство мигрантов предпочитало трудоустраиваться самостоятельно. Поэтому эффективность государственного трудоустройства оставалась крайне низкой. В то же время в некоторых регионах, например в Орловской области, удавалось успешно привлекать мигрантов на работу в сельскую местность. Были разработаны областная целевая программа «Социальное развитие села Орловской области до 2010 года», а также программа «Славянские корни».

Примером реализации положений государственной миграционной политики за счет взаимодействия различных органов государства, работодателей, общественных объединений, а также миграционных служб государств СНГ можно считать меры по ускоренной легализации мигрантов, проведенные в 2005 г. в различных регионах России. Управление внешней трудовой миграции ФМС России провело ряд экспериментов, названных миграционной микроамнистией. Так, в Московской области и Москве эти меры позволили прямо на стройках и других предприятиях легализовать за неделю 500 нелегальных трудовых мигрантов. Совместно с работниками Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (медиками и социальными работниками) удалось оформить трудовым иммигрантам регистрацию, разрешение на работу, ми-

грационные карты, а также провести медицинский осмотр¹. Это мероприятие позволило рассмотреть возможность миграционной амнистии, изучить все узкие места коррупционнoемкой процедуры выдачи разрешений. Вне эксперимента на это уходило у трудовых иммигрантов или их работодателей 2—4 месяца (порой до 8 месяцев). В 2005 г. были проведены эксперименты по легализации незаконных мигрантов в Красноярском крае, Екатеринбурге, Самаре, Новосибирске, в частности киргизских трудовых мигрантов. Предполагается работа по созданию межгосударственной биржи труда по использованию киргизских мигрантов в сельском хозяйстве России.

В Татарстане втрое возросло число иностранцев, официально оформивших свои трудовые отношения. Успех был обеспечен благодаря активным контактам с 29 диаспорами мигрантов, проживающих в республике. Такая работа проводится на ставших уже регулярными встречах с сотрудниками МВД, паспортно-визового управления, управления по делам миграции. Доверительное общение помогло резко снизить нарушения паспортно-визового режима и усилить стремление прибывающих из стран СНГ родственников и знакомых к легализации отношений с работодателями.

Примером взаимодействия множества государственных и общественных субъектов миграционной политики явилось формирование миграционных трудовых бирж, управляющих в известных пределах миграцией рабочей силы и обеспечивающих внедрение социальных услуг в работу с мигрантами. Такие институты способствуют росту объемов трудовой деятельности, развитию малого бизнеса, стабилизации социальной помощи. В ноябре 2002 г. группа ученых и практиков с опытом работы в государственном секторе экономики и социального обеспечения, в миграционных, кадровых и социальных службах создала Российскую миграционную трудовую биржу. Идея биржи состоит в том, чтобы внебюджетными средствами и общественными усилиями создать в России систему негосударственной поддержки трудя-

¹ См.: Трудовая миграция: за и против // Home Page. Вестник Форума. 2005. № 9. 108

щихся-мигрантов, целевого оказания им гуманитарной, юридической и финансовой помощи, консультационных услуг, в том числе для улучшения отношений между россиянами и мигрантами, обеспечить гармоничную натурализацию мигрантов. Одна из задач Российской миграционной трудовой биржи — обеспечение прав трудящихся-мигрантов, а также экономических интересов российских работодателей и госслужб.

Биржа создавалась с помощью Межрегионального фонда поддержки соотечественников за рубежом «Интеграция», профессиональных союзов мигрантов и наемных рабочих, страховых агентств, переселенческих организаций. Она принимает на себя определенные коммерческие риски трудовых мигрантов, представителей российского бизнеса и работодателей, испытывающих нехватку рабочей силы. Биржа интегрирована с госструктурами, ее создание поддержано Правительственной комиссией по миграционной политике, ФМС МВД России, комитетами Совета Федерации по обороне и безопасности, по делам молодежи и спорту, Комитетом Государственной Думы по делам национальностей, администрациями ряда городов России, исполнительным комитетом Совета Ассамблеи народов России, Международной ассамблеей столиц и крупных городов, Ассоциацией малых и средних городов России, Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей), Международным фондом защиты от дискриминации, а также другими, в том числе зарубежными, организациями.

Глава 8. ГУМАНИТАРНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА

8.1. Гарантии прав мигрантов

В классификации прав мигрантов кроме жизнесферных прав (см. разд. II) следует рассмотреть и такой аспект как гарантирование прав с помощью разных, государственных и негосударственных, механизмов. Гарантии и механизмы реализации, охраны и защиты прав человека в зависимости от способов и субъектов применения разделяются на личные (приватные), коллективные (корпоративные) и эгалитарные (социальные, общественные). Эти

механизмы эффективны тогда, когда они сочетаются, находятся в системе взаимодействия. Отсюда любое жизнесферное право, будь то естественно-антропологическое, духовно-культурное или агентно-профессиональное, выступает в зависимости от механизма реализации гарантий также как право индивидуальное (приватное, личное, реализуемое самостоятельно), коллективное (корпоративное, реализуемое с помощью объединения, хозяйствующего субъекта), эгалитарное (общественное). Последнее гарантируется государственными или общественно-государственными структурами, реализуется с их помощью (административно-правовые, судебные, омбудсмен и др.).

Если исходить из реальной гарантированности прав, то для иммигрантов пока условия остаются неравными по сравнению с местными жителями. Индивидуальные способы охраны и защиты прав очень важны, так как человек в ряде случаев сам должен инициировать нормативные, претензионные, судебные и другие механизмы защиты. Но для мигрантов эта инициация механизмов часто блокирована и трудноосуществима. Человек, испытывающий трудности с оформлением документов на регистрацию проживания, существенно ограничен в самореализации как в телесном, территориальном, так и в духовном, профессиональном плане. Он порой полностью зависит от домовладельца, работодателя, миграционной службы, милиционера. Затруднено получение медицинских услуг, гарантированной защиты в суде. Коллективные способы реализации и защиты прав зависят от групповой (национально-культурной, организационной) самоорганизации, например, в землячествах, ассоциациях переселенцев, профсоюзах, с помощью правозащитных организаций. Пока трудно говорить об эффективной коллективной защите, поскольку корпорации хотя и в состоянии кое-что сделать, но порой, наоборот, заинтересованы в беспомощности мигранта. Правда, серьезные позиции приобретают переселенческие организации. К индивидуальным и коллективным механизмам мы еще вернемся в разд. IV учебного пособия. Сейчас же сосредоточимся на значении эгалитарных механизмов (особенно в их государственной форме).

Эгалитарные способы охраны и защиты осуществляются в основном государством пребывания. Много говорят о недостатках таких механизмов. Действительно они еще слабо отрегулированы, к тому же изрядно забюрокрачены. Сам механизм регистрации места пребывания и жительства должен бы защищать мигранта, запустить механизм его социального обслуживания, но на самом деле он, наоборот, закабалает. Однако без государства невозможно создать действенные гарантии. Предстоит еще формировать эффективные государственные механизмы реализации, охраны и защиты прав иммигрантов. Свое же государство, хотя и обязано защищать граждан-иммигрантов, не всегда приходит на помощь, особенно нелегальным мигрантам, хотя есть посольства, консульства. Возникает еще и надгосударственный механизм: международное сообщество, международные организации усиливают индивидуальные, коллективные (организационные) и эгалитарные гарантии прав мигрантов. Так, группа турок-месхетинцев, превратившихся в России в беженцев, была принята и натурализована в 2005 г. в США. ООН, международные НПО оказывают помощь государствам, в которых пострадали мигранты в результате стихийных бедствий, техногенных катастроф, вооруженных конфликтов.

Неразвитость гарантий и механизмов реализации, охраны и защиты прав, их разобщенность создают серьезные сложности для работы социальных работников и социальных педагогов. Натурализация, аккультурация, профессиональная адаптация мигрантов предполагают учет не только чисто правовых, но и психологических, социально-антропологических аспектов, они не могут решаться эффективно без взаимодействия сотрудников миграционных служб, социальных работников (социальных педагогов) с юристами. Нередко социальному работнику приходится давать юридические консультации мигрантам. Методологической основой взаимодействия юристов и социальных работников в реализации гарантий мигрантов выступает социальная и юридическая антропология. Гарантии прав мигрантов, их натурализации затрагивают объективный и субъективный моменты. Объективный со-

стоит в обеспечении правовой нормативной базы социальных служб, инфраструктуры (регистрация, принятие обращений, проверка данных, оформление справок, свидетельств и удостоверений и др.), подготовке социальных работников. Субъективный — это поддержание достоинства конкретного человека, попадающего в трудные обстоятельства маргинализации и пытающегося натурализоваться в новом сообществе. Сам мигрант (или группа мигрантов), надеясь на свои силы при решении данных вопросов, часто попадает в ситуацию поражения прав. В этом случае правовой аспект тесно переплетается с работой социологов в процессе натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации мигрантов.

Важной основой юридических гарантий прав мигрантов выступают конституционные права, прежде всего право на передвижение, выбор места пребывания и жительства в их системной связи с другими конституционно-правовыми нормами. Все они в большей или меньшей степени оказывают влияние на регулирование миграции.

Реализация людьми некоторых из этих прав непосредственно стимулирует миграционные процессы. К ним следует отнести права, установленные нормами ч. 1 и 2 ст. 27 Конституции РФ (в том числе право на свободный выезд за пределы России, и для граждан России — право на беспрепятственное возвращение на ее территорию). Право на свободу передвижения и выбора места пребывания (жительства) принадлежит лицам, находящимся на территории России на законных основаниях, будь то гражданин России, иностранец или апатрид (лицо без гражданства). В отношении иностранцев и апатридов федеральным законом установлены специальные ограничения. Субъектом права беспрепятственного въезда в Россию вообще может быть только гражданин РФ. Однако и это право необходимо соотносить с принципом, закрепленным в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможно ограничение прав и свобод человека и гражданина «только в той мере, в какой это необходимо в

целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Положения Конституции РФ, регулирующие отношения в сфере миграционных процессов, получили свое непосредственное отражение в более чем 30 действующих на настоящий момент федеральных законах России. Эксперты не раз указывали на то, что миграционное законодательство противоречит Конституции РФ.

Конституция РФ остается правовым ресурсом, позволяющим сверять по ней юридическую практику в миграционных отношениях. В изменении законов о гражданстве и правовом положении иностранцев немалую роль сыграла хорошая перспектива у оппонентов оспорить эти законы в Конституционном Суде РФ, который принял несколько актов, касающихся прав мигрантов. Следует учесть и то, что судебная практика по этим вопросам значительно обогатилась. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в 2000 г. обобщила судебную практику рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах. Важное значение приобретает отнесение к основаниям признания факта постоянного проживания иммигранта в России, помимо факта регистрации, также и решений суда, что важно для натурализации, устройства на работу, обучения ребенка в школе, получения медицинского страхового полиса и получения гражданства.

Конституционно-правовые гарантии должны быть подкреплены положениями нормативных и программных документов. С.А. Авакьян отметил, что прежде всего требуется определение института правового положения мигранта. Но само содержание термина «мигрант» в российском законодательстве не определено. Направления совершенствования законодательства в этой связи целесообразно изложить в научно обоснованном программном документе. Однако Концепция регулирования миграционных процессов в

Российской Федерации от 1 марта 2003 г., конечно, такой основой выступить не может.

Необходимо учитывать особенности миграционного процесса России, в которой помимо правового статуса «беженца» после распада СССР был введен и специфический статус «вынужденного переселенца». Первый статус могут получить иностранные граждане, второй — граждане России, вынужденные переехать из одного ее региона в другой или вынужденно возвратившиеся в нее из иностранного государства, а также оказавшиеся в подобной ситуации иностранцы (лица без гражданства), постоянно проживающие в России¹. Распад СССР обозначил и трудности гражданской идентификации. Для граждан бывшего СССР и некоторых других категорий мигрантов Законом РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» определялся упрощенный порядок приобретения гражданства России. Правительство РФ от 12 марта 1997 г. утвердило Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и места жительства, распространяя их на граждан бывшего СССР, прибывающих из стран СНГ и Балтии². Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» перечеркнул некоторые гарантии, изъяв ряд упрощенных процедур, чем причинил немало страданий мигрантам, идентифицировавшим себя с Россией в рамках закона 1991 г., прожившим в России несколько лет. Порой люди даже отслужили в Российской армии, но в 2002 г. вдруг стали иностранцами (всего около 1 млн чел.), в том числе ветераны Великой Отечественной войны, труда, пенсионеры, инвалиды, дети.

Пункт «б» ч. 1 ст. 14 Федерального закона о гражданстве 2002 г. (принят в гражданство в упрощенном порядке) в новой редакции не дал право тем,

¹ По данным Федеральной миграционной службы и МВД РФ, на 1 января 1999 г. было зарегистрировано вынужденных переселенцев 978,4 тыс. (392,4 тыс. семей), беженцев — 128,4 тыс. (52,4 тыс. семей); на 1 января 2004 г. — соответственно 250 и 8,5 тыс. (см.: Российская газета. 1999. 10 июля; 2004. 27 апреля).

² См.: Российская газета. 1998. 19 марта. Кроме того, был принят Федеральный закон от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

кто имели гражданство СССР, проживали в государствах, входивших в состав СССР, но не получили гражданства этих государств и остались в результате этого лицами без гражданства, получить гражданство, оставаясь в стране пребывания. Им необходимо было ехать в Россию и наравне с иностранными гражданами из дальнего зарубежья получать сначала разрешение на временное проживание, потом вид на жительство (не ранее чем через год) и только вслед за этим (хотя и не ждать 5 лет) подавать заявление для приобретения гражданства. То есть, по существу, бывшие граждане СССР были приравнены к иностранцам из других государств¹.

Немало проблем возникло в применении законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», в том числе связанных с ущемлением прав иммигрантов в зависимости от обстоятельств переезда из других стран. Сложности возникли и со вступлением в силу знаменитого Федерального закона № 122, перераспределившего предметы ведения и полномочия между Федерацией, субъектами РФ и муниципальными органами. Так, до 2006 г. не был создан полноценный механизм помощи соотечественникам, желающим приехать из СНГ или Балтии, жить в России, интегрироваться в российское общество. Если такой иммигрант приезжал в Россию добровольно, желая стать ее гражданином, то, в отличие от беженцев и вынужденных переселенцев, он не имел прав на социальную помощь. Переезд и натурализация иммигранта были не по карману большинству наших соотечественников. На необходимость программы переселения соотечественников, подкрепленной солидными финансами, указывали специалисты. В том числе для натурализации необходима организационно-правовая и информационная проработка решения проблем жилья, медицинского и социального обслуживания, пенсионного обеспечения, образования детей. Наряду с совершенствованием Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», внесением изменений в федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан» необ-

¹ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003

ходима разработка других специальных законов, регулирующих вопросы внутренней миграции и иммиграции.

Для решения данных задач необходимы охрана и защита агентно-профессиональных прав внутренних трудовых мигрантов, трудовых иммигрантов, вынужденных переселенцев и беженцев. Мигранты сталкиваются с тяжелыми формами эксплуатации, когда приходится работать по 12—16 и более часов в сутки при мизерной оплате. Дискриминация, просто бесчеловечное отношение некоторых работодателей стали нормой. *Хотя есть нормативные акты, регулирующие социальную помощь*¹, практика трудовых отношений с мигрантами, практика муниципальных органов и миграционных служб нередко связана с дискриминацией трудящихся-мигрантов и членов их семей. Им порой вообще не платят денег или платят жалкую долю того, что они на самом деле заработали. Миграционное законодательство нередко ставит мигрантов в такие условия, что они вынуждены жить и устраиваться на работу нелегально. Помимо работодателей их дискриминирует нередко и милиция. Вместо нормальной натурализации и профессиональной адаптации создается изоляция таких мигрантов. Необходимо принятие Федерального закона «О трудовых иммигрантах».

Гарантии прав мигрантов получают действительное воплощение при гуманном отношении к нелегальным мигрантам. При решении данных проблем частично можно использовать зарубежный опыт, например Испании, где в 2005 г. было легализовано 500 тыс. трудовых мигрантов, незаконно находящихся в стране. Министерство региональной политики РФ подготовило Программу пространственного развития России. В ней предлагается автоматическое

¹ Так, письмо Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 3 ноября 1999 г. определило, что срок действия страхового медицинского полиса устанавливается сроком действия трудового договора с иностранным гражданином. Если же иностранец имеет вид на жительство, т. е. проживает постоянно (а в отсутствии вида на жительство для некоторых категорий это устанавливается судом), то ему должны выдавать страховой полис обязательного медицинского страхования. Для временно пребывающих на территории РФ иностранцев теперь действует постановление Правительства РФ от 1 сентября 2005 г. № 546 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации».

предоставление гражданства иностранцам, вступившим в брак с россиянами в случае рождения ребенка, а также создание между Россией, Белоруссией, Казахстаном и другими странами СНГ «единого демографического пространства», в котором можно перемещаться по единой визе. Эксперты предлагают также подготовить и реализовать федеральную целевую программу по координации миграционных процессов, осуществить целенаправленный рекрутинг трудовых иммигрантов из стран СНГ, провести миграционную амнистию.

В концепции миграционной политики необходимо сказать о роли Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах РФ (омбудсмена). Уже в 30 субъектах РФ есть уполномоченные по правам человека, в том числе в регионах с активными иммиграционными потоками, например, в Калининградской, Амурской, Московской, Астраханской, Оренбургской и Саратовской областях. Защита прав мигрантов занимает заметное место в докладах и других документах уполномоченных по правам человека.

Таким образом, накопилось немало норм и других актов, которые регулируют миграционные отношения, включая их социальную составляющую. С.А. Авакьян предложил оформлять нормы о миграции как правовой институт, что дало бы возможность сконцентрировать и скоординировать усилия по вопросам защиты прав мигрантов, найти новые, более удачные пути решения существующих проблем. В связи с этим требует дальнейшего изучения целесообразность разработки специального федерального закона о правах мигрантов, а также миграционного кодекса. Ведь для мигрантов, как и других дезадаптированных и незащищенных слоев, особенно важны государственные гарантии социальных

Но пока в отношении мигрантов гарантии социальной помощи применяются больше эпизодически, по аналогии, на основании решений судов. Основные виды социальных услуг, которые включает социальное обслуживание населения, были установлены Национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52143—2003. Данные стандарты были разработаны и внесены

Техническим комитетом по стандартизации ТК 406 «Социальное обслуживание населения», приняты и введены в действие постановлением Госстандарта России от 24 ноября 2003 г. № 327-СТ. Стандарт реализовал нормы:

- федеральных законов Российской Федерации: «О ветеранах»; «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- постановлений Правительства РФ от 25 ноября 1995 г. «О Федеральном перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания»; от 8 июня 1996 г. «Об утверждении Примерного положения об учреждении социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий»; от 27 ноября 2000 г. «Об утверждении Примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации».

Их разработка и введение в действие — важный шаг на пути совершенствования нормативной базы социальной работы и поиска оптимальных механизмов реализации законодательства. В Стандарте довольно подробно определяются область применения, нормативные ссылки, основной перечень видов социальных услуг, требования к порядку и условиям их оказания.

Стандарт распространяется на социальные услуги, предоставляемые населению государственными, муниципальными и учреждениями социального обслуживания иных форм собственности, а также гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица, и устанавливает основные виды социальных услуг, предоставляемых гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, и требования к порядку и условиям оказания этих

услуг. Но на мигрантов эти нормы распространяются далеко не всегда, что создает трудности гарантирования прав иммигрантов, серьезно затрудняет их натурализацию и интеграцию. Ряд гарантий создается с принятием Указа Президента РФ, утвердившего Государственную программу «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», которая реализуется с 1 января 2007 г. Создана межведомственная комиссия по реализации этой программы.

8.2. Международные и государственно-правовые основы натурализации беженцев, вынужденных переселенцев и других мигрантов

Термин «натурализация» применяется в нескольких значениях, как правило, в отношении иностранцев. Одни словари дают такое определение, как принятие иностранца в гражданство (подданство) данного государства. Другие — как проживание в течение определенного срока на территории государства до получения его гражданства. Представляется, что в современную эпоху глобализации, динамизации и укрупнения потоков мигрантов, применения различных миграционных стратегий (интеграции, мультикультурализма, геокультурной стратегии, изоляции и др.) появляются и другие значения. В частности, для социальной работы с мигрантами применимо более широкое значение — процесс, включающий обустройство иммигранта в определенном месте на определенные сроки пребывания, режим его передвижения, получение социальной помощи, решение жилищной проблемы, земельных вопросов, медицинского обслуживания, налаживание (восстановление) связей с соседями. Натурализация может стать частью процесса интеграции. Условия натурализации серьезно влияют на аккультурацию и профессиональную адаптацию. Нередко для определенных категорий иммигрантов, например для русских из бывших республик СССР, — это решающее условие в процессе интеграции. Если они хорошо знают язык, принадлежат к русской культуре, то аккультурация имеет меньшее значение. Бывает, что

профессия мигранта дает ему шанс для нормальной профессиональной адаптации. Но вот именно натурализация нередко становится камнем преткновения. Статусы вынужденного мигранта дают некоторые формально-правовые и реальные преимущества в натурализации.

Конституция РФ в ст. 17 ч. 1 провозгласила, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права...». В соответствии со ст. 15 ч. 4 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Относительно прав мигрантов важное значение имеют международные документы, закрепляющие принципы и механизмы охраны и защиты прав человека — Всеобщая Декларация прав человека (1948), Европейская социальная Хартия, Конвенция ООН о статусе беженца (1951), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), документы Всемирной конференции по правам человека (1993), Всемирного форума по социальному развитию в Копенгагене (1995), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995). Дополнительный протокол (1967) к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. непосредственно касается защиты жертв международных вооруженных конфликтов. Раздел 111 Протокола (ст. 73) содержит положения: «Лица, которые до начала военных действий рассматривались как апатриды или беженцы согласно соответствующим международным актам, принятым заинтересованными сторонами, или национальному законодательству государства, предоставившего убежище, или государства проживания, являются лицами, пользующимися защитой по смыслу частей I и III Четвертой конвенции, при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия»¹. Важны положения Протокола I от 8 июня 1977 г., принятого Дипломатической конференцией по вопросу о подтверждении и развитии меж-

¹ Текст Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Текст Протокола 1967 г., касающегося статуса беженцев. Женева. С. 16

дународного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов.

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. принята Генеральной Ассамблеей ООН 28 июля 1951 г. и вступила в силу 22 апреля 1954 г. В связи с возникновением новых ситуаций, связанных с беженцами, был принят Протокол, касающийся статуса беженцев, вступивший в силу 4 октября 1967 г. В России они были ратифицированы в 1993 г. Согласно Конвенции, под термином «беженец» (ст. 1) подразумевается лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»¹.

Конвенция содержит гарантии естественно-антропологических, духовно-культурных, агентно-профессиональных прав. Так, предусматривается включение беженцев в систему социального попечения, в частности там, где существует обязательная для всего населения система пайков, регулирующая общее распределение дефицитных продуктов, такая система применяется к беженцам на равных основаниях с гражданами (ст. 20). Социального обеспечения касается ст. 24 (ч. 1 п. «Б», ч. 2 и 3). В ст. 21 Конвенции говорится: «Поскольку жилищный вопрос регулируется законами или распоряжениями или находится под контролем публичной власти, Договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, возможно, более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользу-

¹ Текст Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Текст Протокола 1967 г., касающегося статуса беженцев. Женева. С. 16

ются иностранцы при тех же обстоятельствах». Государства должны гарантировать предоставление начального образования наряду со своими гражданами (ч. 1 ст. 22). В отношении других видов образования, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней, а также освобождение от платы за право учения беженцам предоставляется положение, не менее благоприятное, чем то, которым пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах (ст. 23 ч. 2).

Статья 24 Конвенции содержит гарантии в области трудовых отношений и социального обеспечения. Законно проживающим беженцам предоставляются те же гарантии, что и гражданам: равное вознаграждение за труд, включая пособия на семью, если такие пособия являются частью вознаграждения за труд; ограничение продолжительности рабочего дня, сверхурочной работы, предоставление оплачиваемых отпусков; ограничение работы на дому; ограничение минимального возраста лиц, работающих по найму; обеспечение ученичества и профессиональной подготовки; регулирование труда женщин и подростков. Для социальных работников важны также ст. 31 о беженцах, незаконно находящихся в стране, дающей им приют, и ст. 34 о натурализации беженцев.

Россия присоединилась к международным соглашениям относительно беженцев. 19 февраля 1993 г. вступил в силу Закон РФ «О беженцах». В новой редакции от 28 июня 1997 г. дано (в отличие от оригинального определения в тексте закона 1993 г.) определение, тождественное тому, которое приведено в Конвенции 1951 г.¹, что способствовало уравниванию прав беженцев — граждан бывшего СССР и беженцев из дальнего зарубежья.

Натурализация беженца начинается с подачи ходатайства, что регулируется, кроме закона, несколькими подзаконными актами. Для натурализации важно прежде всего обеспечение жильем таких мигрантов. Лицо, подав-

¹ См.: Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О беженцах» (с изм. от 28 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 30 июня 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.).

шее ходатайство о признании беженцем, вправе пребывать в месте временно-го содержания в пункте пропуска через Государственную границу РФ, центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, фонде временного поселения лиц, признанных беженцами, получать по установленным нормам питание, медицинскую помощь, единовременное пособие и др. После признания лица беженцем оно получает удостоверение беженца. Срок его действия — 3 года, однако оно может быть продлено на основании решения органа ФМС. Для натурализации важнейший момент — обеспечение жильем, источниками доходов (пособия, выплаты, заработки), а также медицинским обслуживанием. Беженец вправе проживать в пункте временного поселения в течение 3 месяцев, за это время он должен выбрать себе в качестве места постоянного жительства населенный пункт, из числа предлагаемых органом ФМС, или тот, где проживают его родственники, может работать по найму, заниматься предпринимательской деятельностью, иметь и приобретать собственность на условиях, предусмотренных в России для иностранцев и др.

Значительная нагрузка по натурализации беженцев ложится на федеральные органы власти (территориальные), оказывающие помощь беженцу с жилищем, в трудоустройстве, регистрирующие его в качестве безработного с правом получения пособия. Все расходы возмещаются из федерального бюджета и Фонда помощи беженцам. Беженец имеет право обратиться с ходатайством о предоставлении ему гражданства России; сроки проживания, установленные Законом о гражданстве 1991 г., как условие приема в гражданство, для беженцев сокращались вдвое. По Закону о гражданстве 2002 г. (с изм. и доп.) срок проживания для лиц, признанных беженцами (а также получивших политическое убежище) на территории России и принимающих гражданство России, сокращался до 1 года¹.

В России законодательно закреплено и такое понятие, как «вынужденный переселенец», не применяемое в других странах. По мнению С.А. Авакья-

яна, вынужденные переселенцы — это по своей экстраординарной ситуации тоже беженцы. К ним можно применить также международно признанный термин «перемещенные лица». В то же время вынужденные переселенцы — граждане России, которые либо внутри России не по своей воле покидают место постоянного жительства, либо прибывают на территорию России из других государств, где им опасно далее находиться. Таким образом, граждане России, покинувшие и Чечню, и Ингушетию, и Таджикистан, и другие «горячие точки», согласно закону — вынужденные переселенцы (вопрос о гражданстве России для этих лиц не стоит)².

19 февраля 1993 г. вступил в силу Закон «О вынужденных переселенцах», в 1995 г. появилась его новая редакция, а позднее были внесены другие изменения и дополнения. Статус вынужденного переселенца лицо и члены его семьи получают на основании своего ходатайства по решению территориального органа ФМС. Закон определил, что статус вынужденного переселенца предоставляется на 5 лет. При наличии соответствующих обстоятельств срок продлевается на каждый последующий год. Лицам, достигшим 18 лет, выдается удостоверение вынужденного переселенца.

Гражданин, получивший статус вынужденного переселенца, вправе самостоятельно выбрать себе место жительства на территории России, предусмотрено и предоставление ему перечня населенных пунктов (ст. 5 Закона). Он может проживать у родственников, независимо от занимаемой ими площади, в специальном центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного размещения таких лиц. Проезд к новому месту жительства для малообеспеченных или многодетных семей компенсируется государством. Вынужденные переселенцы получают помощь в трудоустройстве, при вступлении в жилищный кооператив, им предоставляются земельные участки, безвозмездные субси-

¹ См.: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации».

² См.: *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003.

дии для строительства (приобретения) жилья и т. д.¹ В связи с изменившимся с 1 января 2001 г. порядком предоставления российского гражданства все бывшие советские граждане могли теперь претендовать только на статус беженца и попадали таким образом под мандат УВКБ ООН. Новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» полностью уравнил в правах мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья².

У социального работника часто возникает необходимость познакомить мигранта с документами, например, о порядке выдачи свидетельства о регистрации, подачи ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, получения удостоверения вынужденного переселенца, денежного пособия и др. Такие знания помогают поддержать и защитить личное достоинство людей, попавших в ситуацию вынужденного мигранта (беженца, вынужденного переселенца). Часть вынужденных мигрантов обеспечивается временным жильем. Некоторые могут получать политическое убежище и соответствующие гарантии. Данными институтами также надо уметь воспользоваться, чтобы защитить свои права. Социальные работники вместе с юристами дают беженцам соответствующие рекомендации, помогают получить им статус, который облегчает натурализацию.

Но завуалированный характер критериев определения вынужденного переселенца использовался для усечения социальной политики и социальной помощи. В федеральном законодательстве были изменены критерии состояния вынужденного переселенца. В новой редакции Закона это состояние определялось «совершенным в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для

¹ См.: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О вынужденных переселенцах» (с изм. 20 декабря 1995 г., 7 августа 2000 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г.).

² См.: *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003.

проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка»¹. При этом из прежнего определения понятия удалены некоторые слова, в результате чего перечень стал как бы закрытым. В прежней редакции Закона определение заканчивалось словами «и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека», что оставляло перечень обстоятельств открытым. По новой редакции чиновники теперь уже не обязаны были принимать во внимание эти «другие обстоятельства», хотя за ними могли стоять тяжелые лишения.

Не случайно на протяжении 1990-х гг. наблюдалось неуклонное уменьшение этой категории лиц, в отношении которых государство брало на себя формальные юридические обязательства по их натурализации на новом месте и защите их прав. Со второй половины 1990-х гг. приток вынужденных мигрантов постепенно снижался (одним из факторов было улучшение обстановки на Северном Кавказе). Снижалось количество лиц, получивших этот статус. По данным ФМС МВД России, на 1 января 2003 г. насчитывалось всего 505,7 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев. Признаны вынужденными переселенцами: в 1996 г. — 225,5 тыс.; 2003 г. — 3,0 тыс.; 2004 г. — 2,1 тыс.; за первое полугодие 2005 г. — 59 чел. В России были зарегистрированы: в 1993 г. 323 тыс. беженцев; в 2000 г. — 60 тыс.; в 2001 г. — около 42 тыс.; на 1 января 2004 г. — 8,7 тыс. чел.; на 1 января 2005 г. — 614 чел.; на 1 июля 2005 г. — 584 чел.² Только около 10% претендующих на статус беженца или вынужденного переселенца этот статус получили. Подавляющее большинство мигрантов, не получивших статуса, находилось в тяжелом положении, по ряду критериев сходном с Положением беженцев. Многие тыся-

¹ Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О вынужденных переселенцах» (с изм. 20 декабря 1995 г., 7 августа 2000 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г.).

² ФМС России дает данные на 1 июля 2006 г., объединяя вынужденных переселенцев и беженцев, — всего 147 тыс. 300 чел. В первом полугодии 2006 г. в территориальных органах ФМС России получили данные статусы 1922 чел. (в первом полугодии 2005 г. — 322 чел.).

чи соотечественников, вытесняемых из государств СНГ и Балтии, не могли рассчитывать на помощь российского государства в отношении натурализации в России, так как по формальным критериям лишения, испытываемые ими, не давали оснований для предоставления им социальной помощи.

Мигранты, которые не признаны вынужденными мигрантами, признаются (по умолчанию) как переселяющиеся в Россию «добровольно», «на свой страх и риск». Для этих категорий серьезно обстояли дела прежде всего с натурализацией в обществе россиян, в Конкретной местности. Все тяготы натурализации они взваливали на собственные плечи, на родственников, им помогали некоторые предприятия, а также переселенческие организации¹. В отношении них нормативно-правовая база довольно слаба. Есть федеральные миграционные программы, постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. «О мерах по развитию сети Учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий», а также непосредственно социальные законы «Об основах социального обслуживания населения», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», которые, к сожалению, распространяются не на всех мигрантов. Такое обслуживание распространяется на часть легальных мигрантов, т. е. оформляющих и Получивших статус беженцев, вынужденных переселенцев и официально зарегистрированных иммигрантов, принятых на работу, на учебу, а также для жертв вооруженных конфликтов, актов терроризма. Им оказывается социальная помощь.

С.А. Авакьян отмечал необходимость осуществления более полной законодательной регламентации прав мигрантов на федеральном уровне. Это на практике позволит обеспечить единые подходы к реализации миграцион-

¹Научный руководитель Центра социальных исследований и инноваций Е. Гонтмахер, работающий также в Межведомственной комиссии по реализации утвержденной Президентом РФ Программы добровольного переселения соотечественников в Россию, специально отметил, что «не надо забывать о тех вынужденных переселенцах, которые вернулись на Родину в 1990-е годы. Десятки тысяч из них до сих пор мыкаются по чужим углам, обитают в бараках, не имеют постоянной работы и фактически брошены на произвол судьбы» (Российская газета. 2006. 30 июня).

ной политики на всей территории страны, установит общие принципы и стандарты законодательного регулирования в данной области, гарантирует организацию должной защиты переселенцев от дискриминации по различным мотивам, определит соответствующие государственные полномочия в этой сфере. Органам государственной власти субъектов РФ или органам местного самоуправления необходимо передать исполнительные полномочия в случаях, предусмотренных законами, с одновременным предоставлением необходимых материальных и финансовых средств на их осуществление. С утверждением в 2006 г. Государственной программы «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» дан толчок уточнению правовых норм (в частности, о понятиях «соотечественник», «добровольный переселенец»). Выделены 12 экспериментальных регионов, которые представляют проекты своих программ по приему мигрантов, и с 1 января будут проводить прием (натурализацию) репатриантов (соотечественников). Предстоит принять ряд правовых нормативных актов, чтобы обеспечить нормальную натурализацию, аккультурацию, профессиональную адаптацию данной группы мигрантов.

8.3. Правовое регулирование внешней трудовой миграции

Основой такого регулирования помимо еще советских правовых нормативных актов послужил Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы». Для приглашения работников из-за рубежа работодатели должны были получать разрешение ФМС. Общая политика выдачи разрешений основывалась на принципе приоритетного права российских граждан на занятие вакантных мест с учетом наличия на территории трудовых ресурсов, отсутствия возможности их привлечения из других регионов РФ, а также обеспечения равных условий и оплаты для привлекаемых иностранных рабочих. Этот опыт явился фундаментом для дальнейшей регламентации трудовой де-

тельности мигрантов, нашел отражение в Положении о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 941.

Для обеспечения реализации политики регулирования трудовой иммиграции иностранных граждан Правительство РФ 30 октября 2002 г. приняло постановление «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности». Подобными постановлениями определяется размер квоты на каждый год. В соответствии с указанным постановлением был принят совместный приказ Минздравсоцразвития России, МВД и Минэкономразвития России «О распределении по субъектам Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

Система квотирования очень несовершенна. Она формируется на год вперед по заявкам предпринимателей и предприятий в территориальные органы Минздравсоцразвития России (ранее Минтруда) в субъектах РФ. Но составляющиеся заказы на такие квоты за год до приема не отражают динамику рынка труда, слабо обеспечены информационными ресурсами, поэтому неэффективны. К началу набора работников (начало календарного года) потребности предприятий изменяются. Поэтому, когда принимается Распоряжение Правительства РФ¹ о распределении квот, потребности в рабочих руках и число мигрантов часто не совпадают. Кроме того, в ряде регионов условия жизни и работы должны бы были подкрепляться гарантиями и льготами.

Легализация трудового иммигранта начинается с получения миграционной карты. Положения о ней установлены Федеральным законом от 25

¹ На 2006 г. квотирование определялось уже Распоряжением Правительства РФ; до этого — приказом трех министерств: МВД, Минздравсоцразвития, Минэкономразвития России (см.: Распределение квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2006 год по субъектам РФ. Установлено Распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2005 г.). Таким образом, квотирование, также как и определение порядка использования миграционных карт, поднималось на более высокий уровень правового регулирования.

июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (п. 2 ст. 30). Было принято постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. «О миграционной карте». Оно утвердило Правила пользования миграционной картой.

Миграционная карта является документом, содержащим сведения об иностранном гражданине (лице без гражданства), въезжающем в Российскую Федерацию, также служащее для контроля за его временным пребыванием в России. Бланки миграционной карты выдаются иностранным гражданам при въезде в Российскую Федерацию бесплатно должностными лицами органов иммиграционного (пограничного) контроля либо представителями организаций, оказывающих транспортные услуги иностранным гражданам, въезжающим в Россию. Миграционная карта с отметкой о въезде в Россию представляется вместе с другими документами, необходимыми для регистрации по месту пребывания. В ней проставляется отметка о регистрации по месту пребывания. В случае утраты миграционной карты иностранный гражданин (апатрид) в течение 3 дней обязан заявить об этом в ближайший по месту своего нахождения территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающей вопросами миграции¹. Последнее положение очень важно, так как некоторые мигранты лишаются по тем или иным причинам своих миграционных карт (произвол милиционеров, работодателей). Это постановление повышает юридический статус миграционной карты и соответственно правовой статус мигранта. Ранее в 2002 г. уже было принято положение о миграционной карте, утвержденное совместным приказом 6 ведомств: МВД, МИД, Минтранса, МПС, Федеральной пограничной службы (ФПС) и Государственного таможенного комитета РФ (ГТК). Но в связи с проведением административной реформы и остротой миграционной проблемы понадобилось повысить статус документа. Затем был принят совместный

¹ См.: Российская газета. 2004. 20 августа.

приказ МВД РФ и ФСБ РФ от 17 февраля 2005 г. «Об утверждении образца бланка миграционной карты и технических требований к его изготовлению»¹.

Предприятия страны постоянно сталкивались с проблемой нехватки рабочей силы. Эта ниша заполнялась в большей части за счет нелегальных мигрантов². Представители российских бизнес-структур обязаны были подавать заявки на наем иностранной рабочей силы на год вперед, что лишало бизнес оперативности и гибкости. Оплата пребывания каждого привлеченного иностранного работника требует значительных средств (около 200—300 долл. на каждого мигранта). Процедура оформления привлеченного работника-мигранта очень сложна и занимает даже больше времени, чем процедура регистрации. Работодатель сам должен сначала получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, затем — разрешение на работу для каждого работника отдельно. Все документы должны быть легализованы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях России и за рубежом, переведены на русский язык и нотариально заверены. В таком случае срок рассмотрения заявления составлял 1,5-2, а нередко 3-4 и более месяцев. При малейшей ошибке в документах — круг прохождения документов повторяется. При этом работодатель несет финансовые расходы в виде государственных пошлин, плюс средства, необходимые для обеспечения выезда каждого работника из России.

Камнем преткновения является процедура регистрации мигрантов иностранных граждан на территории РФ. На первый взгляд, она проста. Согласно ст. 23 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» для этого необходимо в 3-дневный срок обратиться в местный ОВД, предъявив удостоверение личности и миграционную карту с отметкой пограничного контроля пункта пропуска. Но это только часть легализации.

¹ См.: Российская газета. 2005. 23 марта.

² Само понятие «нелегальный мигрант» требует разъяснения. Сюда без всякого разбора относят тех, кто незаконно находится на территории РФ, и тех, кто находится в России на законных основаниях, но не имеет разрешения миграционных служб на работу (см.: Скачкова Г.С. Труд мигрантов в России: Правовое регулирование. М., 2006. С. IV).

Ранее за это время необходимо было еще и зарегистрироваться по месту пребывания. Здесь начинались основные сложности. Регистрация по месту проживания — долгий и сложный процесс, требующий привлечения собственников жилья. Муниципального жилья для трудовых мигрантов, как правило, не хватает. Сложность процесса регистрации — основная причина роста числа незарегистрированных мигрантов, и как следствие, потеря контроля над массовыми перемещениями и снижение управляемости процессами миграции.

Поэтому одним из главных направлений совершенствования законодательства о трудовой миграции и правах трудовых мигрантов является *упрощение процедуры регистрации и легализации трудовой деятельности мигрантов*. Исходя из этого, предлагается сделать процедуру регистрации не разрешительной, а *уведомительной*.

МВД России до 2006 г. полностью сохраняло учетные и контролирующие функции, являясь держателем банка данных об иностранных гражданах на территории РФ в соответствии со ст. 26 Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ». В 2006 г. ФМС стала более самостоятельной. Основную инфраструктуру для обеспечения процесса регистрации явочным порядком целесообразно развернуть как *сеть пунктов (терминалов)*, создаваемых с привлечением российского частного капитала (на базе миграционных трудовых бирж), которые были бы повсеместными, общедоступными, унифицированными — работающими по одному стандарту. Одновременно, наряду с такими пунктами (терминалами), возможно *строительство гостиниц с развернутой инфраструктурой и миграционных учебно-методических центров*. Также должна быть упрощена процедура продления временного пребывания мигрантов в РФ. Предлагается на законодательном уровне регулировать деятельность коммерческих фирм, работающих с мигрантами.

По мнению С.А. Авакьяна, *легализация мигранта* могла бы централизованно проводиться в пунктах, создаваемых на базе миграционных трудовых бирж. Работодатель по соглашению с биржей получал бы готовую лега-

лизованную рабочую силу. Средством предотвращения использования работодателями труда мигрантов-нелегалов является *повышение ответственности работодателя*. Например, за каждый выявленный случай — штраф, многократно превышающий официальную стоимость легализации мигранта на территории РФ. Также предлагается *обязательное страхование* мигранта на случай административного выдворения. Каждый въезжающий на территорию РФ трудовой мигрант обязан застраховать расходы по административному выдворению. Таким образом, в случае совершения им правонарушения, влекущего административное выдворение, все издержки покрывает страховая компания.

Необходимо создание миграционных трудовых бирж. Это является первым этапом в налаживании эффективного миграционного регулирования в стране, причем не только за счет выделяемых средств федерального бюджета, но и путем привлечения частного российского капитала. Во-первых, поскольку миграционная сфера затрагивает интересы национальной безопасности, бизнес в этой сфере должен быть четко регламентирован государством и относиться к лицензионным видам коммерческой деятельности. Во-вторых, поскольку коммерческие фирмы, работающие с мигрантами, несут за них финансовую ответственность перед государством, установленный минимальный размер уставного капитала для этих фирм должен быть на порядок больше, чем в обычных случаях. (Такая же практика сегодня действует в отношении создаваемых банков.) В-третьих, коммерческие фирмы, работающие с мигрантами, должны неукоснительно соблюдать инструкции миграционной службы по ограничительным квотам, порядку ведения информационного учета и подачи информации об иностранных гражданах в органы миграционного контроля. В-четвертых, в штатном расписании этих фирм должны быть сотрудники, прошедшие специальную подготовку и аттестацию по миграционному управлению, социальной защите, чтобы заботиться о создании нормальных условий для трудовых мигрантов.

Например, филиалы Российской миграционной трудовой биржи занимаются помимо трудоустройства и учета потребностей рынка труда и социально-гуманитарной деятельностью:

- определение условий поддержки трудящихся-мигрантов в правовой, информационной, образовательной, гуманитарной, финансовой сферах для гармонизации их интересов с интересами государства и коренного населения;
- создание управляемых миграционных потоков для предотвращения возникновения в регионах проблем этнического и социального характера;
- предотвращение противоправных действий при оказании услуг трудящимся-мигрантам в регионах путем придания этим мерам легального статуса, соответствующего условиям, предусмотренным законодательством России;
- апробация мероприятий биржи в качестве головного специализированного участника негосударственного целевого оказания трудовым мигрантам гуманитарной и финансовой помощи, консультационных услуг;
- систематизация информации об условиях жизни и труда ранее въехавших в регионы трудовых мигрантов;
- формирование инфраструктуры проживания, а также медицинского, социального и культурного обслуживания мигрантов в российских регионах.

Представляется, что создание бирж, в том числе бирж, в которых сотрудничают государства СНГ, помогло бы использовать более продуктивно потенциал миграционной амнистии. Для внедрения опыта амнистий в России Общественное движение в защиту прав мигрантов и их объединений «Форум переселенческих организаций» выступил инициатором разработки проекта программы иммиграционной амнистии. При Уполномоченном по правам человека в РФ В.П.Лукине была создана рабочая группа экспертов по разработке Концепции программы легализации. Сейчас проект Концепции рассматривается в различных министерствах и ведомствах. Концепция будет частично реализована с принятием Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федера-

ции». Это, например, может быть Федеральный закон «О миграционных трудовых биржах». Миграционные трудовые биржи должны обеспечивать интересы, с одной стороны, трудовых мигрантов (оформление необходимых документов, организация их проживания, предоставление целого комплекса услуг), с другой — российских работодателей, предоставляя им уже готовую легализованную рабочую силу.

Было бы также целесообразно ускорить разработку, рассмотрение и принятие федеральных законов в сфере миграции, в том числе «О миграции в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации"», «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в федеральные законы "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"», «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах». Необходимо разрабатывать проекты законов «О репатриации», «Об иммиграции», о государственной поддержке переселенческих объединений при общинном обустройстве и другие законопроекты. В 2006 г. был принят Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также утверждена Государственная программа переселения в Россию соотечественников, в которых ряд положений касается также трудовых отношений мигрантов.

С.А. Авакьян выступал за инициирование качественной и своевременной подготовки и принятие модельных законов, касающихся проблем миграции, в том числе «О правилах пребывания и регистрации граждан на территориях государств — участников СНГ, связанных с миграцией», «О порядке въезда и выезда для граждан СНГ на территориях государств Содружества», «Общие направления миграционной политики государств - участников

СНГ» и «О принципах регулирования трудовой миграции». Было бы крайне полезно эффективнее использовать возможности двусторонних межпарламентских связей с государствами Содружества в целях сближения и

гармонизации национальных законодательств в сфере регулирования миграционных процессов, совершенствования договорно-правовой базы, регламентирующей взаимные поездки граждан государств — участников СНГ в целях трудоустройства.

Необходимо также согласовать положения законов «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» с нормами законов «О социальной обслуживании населения», «О социальной защите инвалидов», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О социальном страховании», «Об обязательном медицинском страховании». Необходимо более четко определить, в какой степени иностранные граждане, члены их семей подпадают под действие положений этих законов. Причем здесь необходимо провести градацию мигрантов с учетом их намерений получить гражданство России, интегрироваться в российское общество. Движение в области совершенствования законодательства РФ о трудовых мигрантах и миграции в целом должно ориентироваться на сближение с положениями международного права¹.

¹ Среди международно-правовых актов следует назвать Конвенции МОТ, ратифицированные РФ: «Об упразднении принудительного труда» (1957), «О дискриминации в области труда и занятости» (1958)», «О наихудших формах детского труда» (1999). К их положениям приближаются нормы Федерального закона от 24 июля 1998 г. «О социальном страховании» (п. 2 ст. 5), но Трудовой кодекс РФ (кроме ст. 11) не рассматривает эти отношения.

РАЗДЕЛ IV. ПОМОЩЬ МИГРАНТАМ КАК НАПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ I

Глава 9. ПРОБЛЕМЫ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

9.1. Функциональные основания выделения направления социальной работы с мигрантами

Социальная работа во многих странах формировалась как функциональный инструмент социальной политики наряду с социальным страхованием и социальным обеспечением. Развитие системы общества, дальнейшая дифференциация социальных функций и структур имели своим следствием выделение направлений специализации социальной работы. Возникла и проблема выделения работы с мигрантами как особого вида социальной деятельности. В конечном счете развитие любой системы сопровождается изменением соотношения функций и структур, дифференциацией социальной деятельности. Усложнение функций и структур общества, а соответственно функций и структур социальной работы, выступало как более адекватный ответ социальных работников и органов управления на общие и специфические интересы социальных слоев. Изменение элементов социальной системы вылилось в специализацию форм социальной работы.

Для понимания дифференциации социальной работы в России требуется осмысление функциональных и структурных оснований. Понятие «функция» отражает взаимодействие, со одной стороны, между внутренними элементами целостной системы, а с другой - ее взаимодействие с иными системами, обеспечивающее ее устойчивое существование¹. В целом функция

¹ Одно из наиболее оптимальных определений функции дал в свое время А.Я. Рабейкас: «Функция есть такое отношение элемента к целому, которое делает действие элемента с точки зрения «интересов» данной системы целесообразным и таким образом служит обеспечению сохранения целого» *Рабейкас А.Я.* Вещь, свойство, отношение как философские категории. Томск, 1997. С. 156.

социальной работы — взаимовыгодное «примирение» социальных слоев — субъектов-реципиентов (получателей социальной помощи) с социальной средой (сообществом), сохранение социально-гуманитарного направления деятельности общества в целом. Эта функция находится в диалектическом отношении со структурой общества и структурой социальной работы. Структура¹ отражает наличие и объем незащищенных слоев населения, отношения и связи их с другими слоями населения. Соответственно функция показывает способность социальной системы согласовать состояния элементов структуры (социальных слоев) с общими интересами, обеспечить устойчивость и работоспособность системы социальной работы. Для социального государства характерны неотъемлемые функции, выраженные в социальной работе с теми, кто находится в таком положении, когда они сами не могут самостоятельно реализовать некоторые свои жизнесферные потребности. Для таких слоев их права не могут быть реализованы с помощью только частных или коллективных способов (гарантий). Преимущественно с помощью государства реализуются естественно-антропологические потребности больных, детей, пожилых, ветеранов Великой Отечественной войны, инвалидов, бедных, детей-сирот, беспризорников, бездомных. А также духовно-культурные потребности школьников, семей с детьми, мигрантов и их семей, пенсионеров. Система с помощью различного рода механизмов регулирования помогает реализовать и агентно-профессиональные потребности (безработные, трудовые мигранты, люди определенных возрастов, например, старше 40 лет, и невостребованных профессий, люди с ограничением жизнедеятельности, лица, освобожденные из мест лишения свободы). В основном государственные способы (гарантии) помогают таким социальным слоям реализовать свои жизнесферные потребности и права.

¹ Понятие «структура» тесно связано с понятием «функция» и означает специфический способ связи элементов между собой» (см.. Материалистическая диалектика как научная система. М., 1983. С. 205.

Поэтому государство через свои социальные службы (в некоторых странах также через частные службы, наиболее широко в Дании и Германии) сохраняет для таких людей комплементарную социальную среду, помогает повысить общественно полезную, производительную активность и реализовать жизнесферные права.

Соответственно суть функций социальной работы с мигрантами и ее различных направлений заключается в поддержании комплементарной социальной среды или изменении социальной среды в направлении ее большей комплементарности для людей, изменяющих свое место жительства и попадающих в другую социальную среду. В то же время сам мигрант получает помощь в активизации своих способностей для преодоления трудных жизненных ситуаций. Другими словами, с помощью социальной работы формируется, поддерживается, изменяется система общественных отношений и связей, в которые включен мигрант, члены его семьи на новом месте, повышается активность таких слоев, восполняются их потери в активности. Кроме этого, блокируется по отношению к таким дезадаптированным, незащищенным слоям и отдельным людям негативное, в том числе агрессивное, воздействие среды, связанное с рыночным развитием экономики, закрытостью системы здравоохранения, ограничениями в получении образования, профессиональной переподготовке, доступе на рынок труда и т. д. Таким образом, *социальная работа с мигрантами* выражается, с одной стороны, в повышении статуса и улучшении положения мигранта, с другой — в воздействии на среду, в которую включается мигрант. Изменение отношений мигрантов как элементов структуры с социальной средой — это функциональная основа целевой детерминации специалистов и соответственно выделения направления социальной работы с мигрантами и беженцами.

Состояние разных слоев мигрантов как дезадаптированных элементов, выпадающих из системы, и ответ системы через миграционную политику и социальную работу дает картину функциональных оснований дифференциации разновидностей мигрантов и особенностей работы с каждым слоем ми-

грантов. Внутри этого направления также идет дифференциация, обозначаются разные формы работы, что означает обогащение функциональной основы и структуры, повышение качества социальной деятельности.

Теоретически и практически доказано, что использование потенциала иммигрантов, интегрирующихся в общество, — ценнейший капитал, какой только может быть инвестирован в страну пребывания. Наиболее эффективно такой ресурс привлекали и использовали Израиль, США, Канада и Германия. В случае с мигрантами проявляется функция, сходная с теми, которую выполняют социальные работники в работе с другими слоями — функция социального обслуживания и помощи в интеграции. Государства, принимающие большое количество мигрантов и имеющие довольно либеральное миграционное законодательство, в частности Германия, Израиль и Испания, в определенной степени Великобритания, серьезно развивают такое направление социальной работы. Часть государств относят эту функцию в основном к задачам миграционных служб, сужая ее до администрирования, в лучшем случае до функции социальной защиты. В таких случаях подобное сужение не отвечает задачам использования ценнейшего социально-демографического, духовного и агентного ресурса, а также социально-гуманитарным задачам миграционной политики.

Если миграция выполняет замещающую (демографическую и экономическую), социальную и функцию культурного обмена, то к функциям социальной работы с мигрантами следует отнести: компенсационную, адаптационную, интеграционную, комплементарную, восстановительную, развивающую и правозащитную. В соответствии с особенностями идентификации мигрантов в трех основных жизненных сферах нового общества можно характеризовать интеграционную функцию в трех срезах — естественно-антропологическом, духовно-культурном и агентно-профессиональном. По субъектам, гарантирующим услуги, можно выделить функции государственных служб, муниципальных служб, функции общественных объединений

(организаций, фондов, органов общественного самоуправления), функции частнопрактикующих социальных работников.

9.2. Функциональная определенность социальной работы с мигрантами в России

Для России, несмотря на то, что именно в России всесторонняя ценность ресурса мигрантов постоянно возрастала, направление социальной работы с мигрантами не находило должного проявления в практике. Необходимость интеграции иммигрантов в общество давно осознается на уровне экспертов¹, отражалась в концепциях и программах, но переход этого осознания в движение к социализации миграционной политики и выделению социальной работы с мигрантами весьма замедлен. В основном работа с мигрантами долгое время отдавалась на откуп миграционным службам, проводилась по доброй воле предприятий, работодателей и муниципалитетов. Миграционные службы, особенно в начале 2000-х гг. увлеклись контрольно-ограничительным администрированием. Из-за этого образ России значительно потерял в своей привлекательности для соотечественников в странах СНГ, Балтии и др. Тем самым Россия серьезно осложнила свою демографическую, геокультурную и геоэкономическую ситуацию.

Административный контрольно-миграционный подход доминировал даже по отношению к такой категории мигрантов, как вынужденные переселенцы и беженцы. Эта категория мигрантов была в 1990-е гг. чрезвычайно многочисленной в силу распада СССР и дальнейших трагических событий на Северном Кавказе. Бюджетных средств не хватало, и поэтому в законодательном порядке критерии отнесения людей к вынужденным переселенцам были довольно жесткими, материальная помощь незначительной, практика

¹ Так, необходимость специализации социальной работы по решению международных проблем, помощи мигрантам обосновывалась специалистами Московского государственного социального университета еще в начале 1990-х гг. (см.: Теория и методика социальной работы. В 2 т. / Под ред. В.И. Жукова, И.Г. Зайнышева, Е.И. Холостовой. М., 1994. С. 314-315).

социального обслуживания оставляла желать лучшего. В силу этого социальная работа с мигрантами развивалась слабо и в весьма урезанном виде. Хотя по отношению к беженцам и вынужденным переселенцам она была более выражена, но все же не получила своего должного развития, ограничившись в основном деятельностью самостоятельных учреждений Федеральной миграционной службы. А в начале 2000-х гг. после ликвидации ФМС и передачи ее учреждений сначала в одно министерство, затем в другое, практически работа с мигрантами вообще «расщепилась» на разрозненные действия миграционных служб в рамках органов внутренних дел, учреждений социальной защиты населения, центров занятости населения, школ, медицинских учреждений, СМИ, некоторых предприятий, переселенческих общественных организаций, благотворительных организаций.

Работа с соотечественниками и формирование благоприятной геокультурной среды за рубежом закреплялось за Министерством иностранных дел, социальная защита беженцев и вынужденных переселенцев — за действующим тогда Министерством труда и социального развития РФ, миграционный контроль — за Федеральной миграционной службой в рамках МВД РФ. Возник «синдром не востребоваемости» социальной работы с мигрантами, вакуум, заполняемый в основном деятельностью общественных организаций (организаций переселенцев, правозащитников, благотворительных фондов), а также муниципальных органов, некоторых предприятий, работодателей.

Тем не менее обострение демографической ситуации, рост потребности в рабочих руках, социальная напряженность, находящая разрядку в ксенофобии, заставляют вновь и вновь обращаться к постановке проблемы целенаправленной работы с мигрантами. Только в последние годы государственная власть в лице Президента РФ, Совета безопасности РФ, а соответственно миграционные службы стали обращать внимание на возможность устранения излишних административных барьеров для нормального обустройства трудовых мигрантов, интеграции мигрантов из числа соотечественников. Поэтому ставится вопрос создания миграционных трудовых бирж, кадровых агентств

для мигрантов, интеграционных центров для мигрантов в городах. Этим озабочены работодатели, муниципалитеты, региональные власти. Так, А. Шохин — Председатель Российского союза промышленников и предпринимателей — отметил, что для России необходимо уже сейчас привлечение около 15 млн работников-мигрантов. А это влечет за собой и необходимость их обустройства и социальной помощи, селекционной работы, создания агентств квалификации и компетенции. Председатель комитета межрегиональных связей и национальной политики Москвы А. Александров высказался за создание миграционных бирж труда, работающих одновременно в Москве, Бишкеке, Алма-Ате, Ташкенте, Баку и других городах государств — участников СНГ.

А. Александров выступает за создание для мигрантов специальных центров интеграции, русского языка, повышения квалификации иностранных рабочих, чтобы облегчить им натурализацию и профессиональную адаптацию, впрочем, пока это только в проектах¹. В Москву в 2005 г. приезжали работники из 101 страны, в том числе: из Украины — 12 тыс. (31%); Молдавии — 9 тыс.; Таджикистана, Китая, Вьетнама — по 3 тыс.; Турции — 1,5 тыс. Официально трудились 187 тыс. иностранцев, однако их неофициальное число в 10—15 раз выше. Отмечено, что приезжают в основном бедные мигранты из СНГ, а значит, вопросы социального обслуживания и интеграции стоят очень остро. На свои деньги мигранты не могут изучать язык, культуру России, получать социальные услуги, обеспечивать аккультурацию и адаптацию. Они вынужденно обособляются еще и в силу того, что окружающая среда агрессивна, изобилует сомнительными соблазнами, далекими от нужд простого человека. Иммигранты, работающие по 12—14 часов, нередко унижаемые по работе и в общении, отдаляются от этой среды, замыкаются в своих семьях, в этнической общине, испытывают неприязнь к мегаполисной жизни. В Москве сформировались 15—20 обособленных и довольно сплоченных эт-

¹ См.: Российская газета. 2006. 11 мая.

нообщин, происходит разделение труда на основе национальной сегрегации работников. Власти ведут работу по интеграции в основном с детьми легальных мигрантов, например, создают школы и классы с этнокультурным компонентом. Поэтому в школах необходимо шире применять труд как социальных педагогов, так и социальных работников, расширять социальную интеграционную работу и среди нелегальных мигрантов, как это делается во Франции и Германии.

Быстрый рост учреждений и организаций, призванных заниматься социальной работой, острая нехватка необходимых для нее специалистов сделали профессии социального работника и социального педагога в России одними из самых востребованных среди профессий социально-гуманитарного профиля. Образование и профессиональная подготовка социальных работников сегодня ведутся в более чем 130 вузов по всей России, в учебных заведениях среднего профессионального образования. Социальные работники уже востребованы в миграционных службах, центрах социальной адаптации и интеграции мигрантов. Неизбежно потребуется специализация по работе с мигрантами.

9.3. Проблема преодоления ограничений в получении социальной помощи иммигрантами

Преобладание сильного ограничительного подхода к оказанию помощи мигрантам является одним из факторов, затрудняющих становление специального направления социальной работы с мигрантами. «Корни» ограничительного подхода понятны. Значительный приток беженцев и вынужденных переселенцев в 1990-е гг., скопление «нелегальных» мигрантов, бедность бюджета приводили к доминированию ограничительного принципа. Даже ту дозированную помощь мигрантам можно было условно разделить на основную (гарантированную) и ограниченно-компенсационную, оказываемую мигрантам только в чрезвычайных ситуациях. Основная помощь распространялась на беженцев и вынужденных переселенцев, в некоторой степени также

на легальных иммигрантов, прошедших все формы натурализации (виза — при визовом режиме, миграционная карта, разрешение на работу). Ограниченно-компенсационная — на тех, кто находился в России временно, испытывал те или иные трудности с легализацией. Долгое время специалисты настаивали на дифференциации статусов разных мигрантов, принятии помимо законов «О беженцах» и «Вынужденных переселенцах» также и других законов о миграции.

Условное ненормативное деление социальной помощи способствовало дискриминации определенных категорий мигрантов, в том числе и тех, кто находился в России длительное время, идентифицировал себя как россиянин. Статистика показала, что примерно из 5 млн нелегальных иммигрантов в России 1,5 млн ориентировались на постоянное проживание, а 3,5 млн являлись временными трудовыми иммигрантами. В отношении этих потоков необходимы были различные специальные миграционные программы, что стало осуществляться только в 2005 г. Первой категории мигрантов надо помогать успешно интегрироваться, для второй — необходима адаптация и срочная помощь в легализации. Совершенствование законодательной базы и поэтапное расширение учреждений социальной защиты и социального обслуживания, принимающих мигрантов и членов их семей, специализации социологов для работы с мигрантами — эти задачи будут постепенно решаться. Видимо, по мере проведения миграционной амнистии, реализации программы переселения соотечественников такие ограничения в оказании помощи мигрантам будут уменьшаться.

Прогресс в этом направлении зависит от многих факторов, в том числе от медицинского и социального страхования, социального обеспечения. Здесь можно проводить нестрогие аналогии с некоторыми видами социального обеспечения. Ограничительный подход постепенно преодолевается, например, по отношению к пенсионному обеспечению и минимуму медицинского обслуживания. Появляются прецеденты, снимающие часть ограничений. Например, в отношении пенсионного обеспечения иностранных гражд-

дан из бывших республик СССР, которые постоянно живут в России, хотя и не имеют вида на жительство и регистрации по месту жительства. Пенсия должна назначаться иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим в России постоянно, что соответствует мировой практике. Иногда пенсионные органы назначали пенсию лишь тем иностранным гражданам и лицам без гражданства из числа бывших граждан СССР, кто имел вид на жительство в России и регистрацию по месту жительства. Мотивировалось это ссылкой на дискриминационные положения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», по которому под постоянным проживанием иностранного гражданина понималось исключительно наличие у него вида на жительство в России с регистрацией по месту жительства.

По мнению известного российского юриста С.А. Авакьяна, пенсия должна была назначаться также и тем иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянное проживание которых подтверждалось другими документами. Указанный закон не регулирует правоотношения по социальному обеспечению, а пенсионное законодательство не связывает назначение пенсии исключительно с видом на жительство или регистрацией. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 4 марта 2004 г. по жалобе Ж.С. Адамян обосновал правовую позицию, согласно которой пенсия должна назначаться также тем иностранным гражданам и лицам без гражданства, факт постоянного проживания которых в России установлен в судебном порядке, независимо от наличия у них вида на жительство и регистрации. В противном случае нарушаются ст. 17 ч. 2 и ст. 19, 27, 39, 62 ч. 3 Конституции РФ. Но вряд ли это системное толкование окажет прямое воздействие на практику социального обеспечения. Минздрав соцразвития России необходимо издавать акты с указанием на обязательность учета таких судебных решений в качестве документов, подтверждающих постоянное проживание в России иностранных граждан и лиц без гражданства из числа бывших граждан СССР.

В ряде мест оказание подобных услуг связывается не столько с гражданством иммигранта, сколько с регистрацией, видом на жительство. Признание лица беженцем и вынужденным переселенцем должно аналогично приводить к распространению права получения такой помощи на членов его семьи. Немало зависит и от согласованных действий государств исхода и государств пребывания. Например, решен вопрос оказания медицинской помощи гражданам государств СНГ, находящимся в России. 24 ноября 1998 г. заключено Соглашение «О взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи» (21 июля 1999 г. к нему присоединился Таджикистан). Согласно ст. 2 данного Соглашения и п. 2.1 Протокола от 27 марта 1997 г. «О механизме реализации Соглашения об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников СНГ в части порядка предоставления медицинских услуг»: «Скорая и неотложная медицинская помощь при внезапных острых состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни больного или здоровью окружающих, несчастных случаях, отравлениях, травмах, родах и неотложных состояниях в период беременности предоставляется беспрепятственно и в необходимом объеме во всех лечебно-профилактических учреждениях (независимо от наличия или отсутствия медицинского страхового полиса) гражданам государств Содружества, не являющимся гражданами государства временного пребывания».

Возмещение затрат за оказание медицинской помощи по экстренным показаниям гражданам государств СНГ осуществляется за счет бюджета государства временного пребывания. Плановая же медицинская помощь иностранным гражданам на территории любого государства-участника осуществляется на платной основе с последующим проведением взаиморасчетов по договорным ценам или действующим прейскурантам. Важно также иметь в виду, что с момента, когда устранена угроза жизни больного или здоровью окружающих, и возможна транспортировка пациента в государство его по-

стоянного проживания, за оказанную в дальнейшем медицинскую помощь взимается плата как за плановую (в рамках добровольного медицинского страхования или платных услуг) с проведением взаиморасчетов за предоставленные медицинские услуги по законодательству, действующему в государстве временного пребывания. Для граждан Белоруссии на территории России, также как гражданам России на территории Белоруссии, в силу договора о создании Союзного государства условия оказания помощи должны стать одинаковыми и осуществляться в том же объеме, как для «своих» жителей, что было реализовано, хотя и не сразу, по мере формирования нормативно-правовой базы.

Медицинское страхование привязано к регистрации места пребывания (жительства), что существенно может ограничить права мигрантов. Для трудовых мигрантов возможна привязка страхования к месту работы. *Обязательное медицинское страхование (ОМС)* — гарантированное государством оказание медицинской помощи каждому человеку по лечению общераспространенных и нетяжелых заболеваний, осуществляемое на бесплатной основе. *Добровольное медицинское страхование (ДМС)* — гарантированное государством оказание медицинской помощи лицам, заключившим договор добровольного медицинского страхования, куда входит лечение более тяжелых заболеваний и более сложные виды медицинского вмешательства. Застрахованными по ОМС в России являются все постоянно проживающие в России иностранные граждане и все лица без гражданства. Оказание медицинской помощи по ОМС и по ДМС производится при предъявлении страхового медицинского полиса.

С.А. Авакьян отметил, что значительное устаревание Закона РФ от 28 июня 1992 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» вызвало практику, не соответствующую законодательству о правовом положении иностранных граждан. Поэтому в России сохранялась путаница в оказании услуг по обязательному медицинскому страхованию иностранных граждан и лиц без гражданства. Правда, в ряде мест оказывалась медицин-

ская помощь по ОМС иностранным гражданам и лицам без гражданства, имеющим вид на жительство и регистрацию по месту жительства в России. Однако полисы ОМС должны выдаваться всем застрахованным независимо от наличия или отсутствия регистрации, что подтверждено определениями Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27 апреля 2001 г., 7 августа 2002 г. и 3 июня 2003 г. Место жительства может подтверждаться и другими документами, а не только регистрацией. При отказе лечебного учреждения в оказании скорой и неотложной медицинской помощи, а также отказе страховой компании в выдаче полиса ОМС (если мигрант по закону имеет право на его получение) следует обращаться с жалобой в прокуратуру. В случае уплаты денежных средств за лечение, которое мигранту должны были оказать бесплатно (как лицу, застрахованному по ОМС), уплаченная сумма взыскивается через суд.

Практика социальной и медицинской помощи мигрантам постепенно приближается к тем стандартам, по которым будут предъявляться требования к России после подписания ею обновленной Европейской социальной хартии, а также возникшие в силу необходимости адаптации и интеграции мигрантов как ценнейшего социального ресурса. Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств завершает разработку рекомендаций «О законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах — участниках СНГ». В 2006 г. они были рассмотрены на Межпарламентской Ассамблее СНГ. Председатель Комитета, представитель в Совете Федерации от администрации Владимирской области В. Густов обратил особое внимание на проблемы адаптации законных мигрантов, организации изучения языка мигрантами и их детьми, школьного и вузовского образования, участия мигрантов в общественной жизни страны пребывания, повышения квалификации или организации профессиональных курсов для мигрантов и т. д. Все это — непростые вопросы, и решать их придется комплексно, причем не только одной России, но и во взаимодействии с другими странами СНГ.

9.4. Опыт специализации социальной работы в зарубежных странах

Дифференциация направлений и специализация социальной работы зависят от функциональной основы, социальной структуры общества. Работа с мигрантами начинает выделяться как специализация и развиваться в тех странах, куда поступали значительные потоки мигрантов и где было необходимо их интегрировать (абсорбировать), например в США, Германии, Израиле, Франции, Испании. Появились даже соответствующие отраслевые министерства. На эту дифференциацию и специализацию влияли многие функциональные и структурные факторы- Фактор создания социального правового государства и его функций становился определяющим в Скандинавских странах, Франции, Германии. В значительной мере это касалось состояния жизненных сфер — естественно-антропологической сферы (особенно жилья), духовно-культурной сферы (толерантность сознания населения), агентно-профессиональной сферы (рынок труда, трудовые отношения, способы найма социальных работников). Кроме того, влиял и такой фактор, в каком секторе (частном, коммунальном, государственном) концентрировались социальные работники и как взаимодействовали эти сектора.

Структура организации социальной работы на местном уровне существует обычно в виде двух моделей организации: а) организация вокруг имеющихся проблем (или секторов); б) организация по территориальному принципу. Организация вокруг имеющихся проблем (или секторов) означает, что социальная работа осуществляется в соответствии с имеющимися у клиентов проблемами: набираются социальные работники по вопросам социальной работы с детьми, целевой социальной помощи, занимающиеся проблемами алкоголизма, инвалидов, престарелых, специалисты по интеграции и адаптации мигрантов и т. д.

К. Ауликки, финский специалист по социальным услугам¹, отмечала, что услуги для иммигрантов включают специальные услуги по адаптации к социальной и культурной ситуации в стране нахождения. Изучение языка — одна из основных предпосылок адаптации и, следовательно, языковые курсы обычно являются неотъемлемой частью услуг, предоставляемых иммигрантам. Во многих странах службы продленного дня для детей служат одним из важнейших путей ознакомления семьи с культурой и окружающей обстановкой. Возможна организация услуг на первоначальный период, а также услуг по долгосрочной адаптации. Последнее включает также обилие реабилитационных мероприятий с целью помощи иммигрантам в трудоустройстве². Но подобная специализация больше возможна в городах, где местные власти могут взять на работу несколько различных социальных работников. В сельских районах социальная работа всегда имеет общий характер, когда один и тот же социальный работник занимается несколькими видами проблем.

В течение 1970-х гг. европейские страны начали реорганизовывать функции социального обеспечения, как и системы муниципального управления, усиливая влияние территориального принципа. Группа специалистов по различным видам социальной работы начинала совместную деятельность по обслуживанию населения на оптимальной по количеству людей территории. Особенно тщательная работа по планированию организации социальных услуг, основанной на территориальном принципе, была проведена в Великобритании. Многие другие страны последовали ее примеру. Было подсчитано, что оптимальной является территория, где проживает 2000 жителей. Это, с одной стороны, позволяло социальным работникам лучше изучить людей, проживающих на данной территории, а с другой — люди, проживающие там, могли узнать социальных работников.

¹ Каннаноя Ауликки — директор Национального центра исследований развития в области социального обеспечения (Финляндия).

² См.: Ауликки К. Основы социальной работы. Петрозаводск, 1999.

Подобная модель давала возможность обнаруживать проблемы на стадии зарождения и усилить, если надо, профилактическую работу. Часто это координировалось при оказании медицинских услуг, так как последние организовывались по территориальному принципу. Это соответствовало результатам стратегии Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), иницирующей подходы, опирающиеся на сообщество, межсекторальные организации, пропагандирующие здоровый образ жизни. При территориальном принципе организации, тем не менее, специалисты по интеграции мигрантов должны быть обособлены в своей работе.

Организация по территориальному принципу получила широкое распространение в городах Швеции, Норвегии, Финляндии и Дании. Но в больших районах эти подходы варьировались и даже комбинировались. Например, в Хельсинки в 1985 г. социальные услуги организовывались по 7 территориальным районам. Но в этих районах численность населения достигала от 40 000 до 100 000 чел. Их пришлось разбивать на более мелкие территории. Социальная служба в Хельсинки обслуживала район с населением от 5000 (и менее) до более 30 000 чел. Внутри данных служб социальная работа формировалась либо по принципу организации вокруг имеющихся проблем, либо по территориальному принципу. Медицинские услуги в Хельсинки строились на той же территориальной основе, что и социальные услуги, и это значительно облегчало взаимодействие данных секторов. В Финляндии и Швеции отдельные местные власти перешли опять от организации, основанной по территориальному принципу, к организации по принципу базирования вокруг имеющихся проблем. Причина — необходимость предоставления населению более специализированных услуг¹.

¹ См.: Ауликки К. Основы социальной работы. Петрозаводск, 1999

В некоторых муниципалитетах организация работы вокруг имеющихся проблем позволяла на разных уровнях социальных работников создавать свои собственные административные отделы. Например, социальные работники, оказывающие помощь на дому, могут иметь свой собственный отдел. Или детские учреждения, обычно берущие на работу социальных педагогов, могут создать свой собственный административный отдел. Возникают и отделы по интеграции (абсорбции, адаптации) иммигрантов, хотя такие органы и учреждения могут создаваться и как самостоятельные. Они могут базироваться вокруг сообществ (этнообщин), групп самопомощи, кварталов центров временного размещения иммигрантов; тогда и специализация, и территориальный принцип могут выступать в качестве соответствующей основы организации услуг. Министерство социального обеспечения и здравоохранения Финляндии рассматривает различные альтернативные варианты с целью объединить более общую структуру социальной работы, базирующуюся вокруг сообщества со специализированными услугами для тех групп людей, которым требуются высокопрофессиональные специализированные навыки.

В Германии стремятся, где необходимо, организовать работу по интеграции мигрантов, не обязательно замыкаясь на территориальном скоплении иммигрантов, концентрируясь на специализации (жилищные сообщества под контролем социальных работников). Специализированные знания необходимы, например, в области детского обеспечения, а также во многих областях медицинской социальной работы или работы с инвалидами. Выделяется и такая профессия социальной сферы, как «социальный работник по делам иностранцев»¹, другими словами, специалист по работе с мигрантами.

Новые возможности может давать и диверсификация найма социальных работников, рассредоточение их по разным секторам. В Скандинавских странах основная часть социальных работников нанимается организациями

¹ См.: *Дубинский В.И.* Развитие социальной работы в Германии // Основы социальной работы / Под ред. П.Д. Павленка. М., 2006.

социального обеспечения, находящимися в ведении местных властей. Такое практикуется также в Великобритании. Кроме того, социальных работников нанимают и другие государственные организации, например в здравоохранении (чаще всего это общие и специализированные больницы, а также общедоступные медицинские учреждения, как поликлиники в России). Социальные работники нанимаются также общеобразовательными школами и прочими образовательными организациями, тюрьмами и исправительными учреждениями. В школах специалисты по интеграции мигрантов становятся более востребованными. В области медицинских услуг традиционными местами социальной работы являются психиатрические больницы. В Великобритании социальные работники приглашаются в клиники для работы с больными, страдающими психическими расстройствами.

В странах Центральной Европы, Германии социальные работники часто работают в общественных объединениях или организациях по оказанию социальных услуг при церкви. Добровольные организации нанимают социальных работников также в Скандинавских странах. Ранее предприятия предоставляли социальные услуги своему персоналу, нанимая социальных работников. Такая практика стала реже применяться, но сохраняется на отдельных предприятиях в Испании и Нидерландах. Также специалисты по интеграции могут найти работу в реабилитационных центрах, консультационных пунктах, учреждениях, предоставляющих ночлег, группах самопомощи, выездных службах Красного Креста, школах, юридических консультациях по социальным вопросам, в службах полиции.

Частнопрактикующие социальные работники более распространены в США и менее — в Европе. Но в последние годы их все больше можно видеть и в Европе. Частная практика в области социальной работы перенимает методы терапевтической практики. Социальный работник обязательно получает специальную подготовку в практикующейся области семейной и индивидуальной терапии и лицензию на ведение частной практики. Но такая помощь обычно сильна только для обеспеченных клиентов. Предоставляя свои

услуги бедным слоям населения, специалист обычно не может заработать. Таким образом, частнопрактикующая социальная работа выходит за рамки сущности и функциональной основы социальной работы. Тем более иммигрантам, как правило, такие услуги не по карману.

Глава 10. ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

10.1. Понятия формы и содержания социальной работы с мигрантами

Если представить социальную работу как целостное содержание деятельности, а работу с мигрантами как составную часть, то реальное узнаваемое выражение специфики этой части проявляется в определенных формах (видах) работы. В последние годы в российской науке и практике часто употребляются также понятия «технология социальной работы», «социальные технологии». Несмотря на несколько искусственное соединение двух слов — «социальные» и «технологии» (последнее заимствовано из технических наук), такое сочетание стало уже общепринятым и вполне приемлемым для исследования социальной работы. Возможно употребление этого термина и в отношении к социальной работе с мигрантами. Но в данном случае мы используем понятие «форма» («вид») исходя из следующего суждения. *Социальная технология* — это комплекс мероприятий, который носит целостный, довольно устойчивый и в то же время операционализированный характер¹. Для социальной работы с мигрантами, находящейся, по сути, в начале своего становления, пока сложно говорить о технологиях. Специфические социальные технологии в работе с мигрантами — дело будущего. В связи с этим в

¹ Как правильно отмечено специалистами, важным основанием технологического подхода является операционализация процессов и единство процедур. В социальных технологиях выделяют программы, содержащие процедурные операции, как способы и средства деятельности, а также саму деятельность, построенную в соответствии с такими программами (см.: Технологии социального обслуживания населения / Под ред. В.Г. Попова, Е.И. Холостовой. М., 2000. С. 43).

данном учебном пособии употребляется понятие формы социальной работы с мигрантами.

Форма — набор определенных устойчивых и узнаваемых признаков, по которым одно явление отличают от другого однородного явления. Форма отражает в узнаваемых признаках устойчивую специфику содержания той или иной деятельности. Понятие «форма» означает не только внешнее по отношению к содержанию. Форма проявляется и в структурировании процесса, т. е. в структуре. Если содержание выражает совокупность подвижных, изменчивых характеристик, то форма — совокупность более устойчивых необходимых связей, составляющих структуру объекта¹. Понятие «форма» необходимо как для теоретического осмысления предмета исследования, так и для практической организации работы в определенной сфере. Формы должны обновляться, чтобы соответствовать меняющемуся содержанию.

Социальная работа как деятельность имеет содержание, устойчивые признаки которого выражаются в различных организационных формах и процедурах, отражающих особенности социальной активности в отношениях и связях «человек — человек», «человек — организация», «человек — государство» в той или иной социальной среде. Понятие формы дает возможность проведения более последовательной классификации (деления на классы) актов деятельности по их видовым признакам.

Дифференциация форм работы с мигрантами — закономерный процесс, сопутствующий ее развитию, изменению содержания понятия «миграция». Так, преобладание беженцев, вынужденных переселенцев в структуре мигрантского потока в середине 1990-х гг. требовало одних форм помощи мигрантам. Усиление потока репатриации и переселения соотечественников, начавшееся с 2007 г., нуждается в других формах работы. Одни формы необходимы, когда категория миграции выступает в «чистом» виде, т. е. с минимумом ограничений в персональном состоянии и состоянии принимающей

¹ См.: Тер-Григорьян Е.О. Понятия содержания и формы // Материалистическая диалектика как научная система / Под ред. В.А. Шептулина. М. 1983. С. 191.

среды. Другие — когда положение мигранта осложнено, например болезнью, бездомностью, отсутствием документов, да еще проходит в условиях обострения ксенофобии, т. е. связано с комплексом разных объективных и субъективных ограничений. Причем минимизация (максимизация) ограничений может определяться и влиять на форму как в прямой, так и в обратно пропорциональной зависимости от степени вовлечения (интеграции, адаптации) мигранта в новую среду.

Если иммигранту необходимо проработать в стране пребывания один сезон, не интегрируясь в среду пребывания, то система, не включая его основательно в свою структуру, должна обеспечить ему необходимый минимум социальной помощи. Кроме того, при нормальной миграционной политике такая неглубокая интеграция, сводящаяся в основном к профессиональной адаптации, не требует создания большого числа ограничений. Когда же мигрант поставил перед собой цель прочно интегрироваться в среду, например вплоть до получения гражданства, то для этого необходимы определенные усилия по натурализации и от мигранта, и от принимающего общества (если нет оснований для упрощенного порядка предоставления гражданства). К такому мигранту будут предъявлены повышенные требования и соответственно ограничения, которые он должен преодолеть.

Разная целевая детерминация мигрантов диктует разный ответ принимающей среды через стимулы и ограничения, т. е. включает разные функции социальной работы. Это отражается соответственно и в определении разных форм работы с мигрантами — от наиболее простых социально-бытовых услуг до наиболее сложных форм долгосрочной интеграции будущих граждан. Разные формы в процессе адаптации и интеграции в России должны применяться, например, для африканцев, китайцев и вьетнамцев, выходцев из Таджикистана, плохо знающих русский язык, русскоязычных из Казахстана или Киргизии, русских и украинцев из Восточной Украины и т. д. Например, потребность в сельских врачах и медсестрах в Пензенской области, объявившей профессиональный набор в силу того что не приехали русские специа-

листы, заполняется в том числе медиками-узбеками и таджиками, для которых создаются необходимые условия, оказывается социальная помощь.

Социальная среда пребывания с устоявшимися системными связями в отношении человека, переместившегося из другой среды (общества исхода), может быть функционально комплементарной (благоприятной) при наличии даже минимума связей и отношений. В таком, например, положении могут находиться временные трудовые мигранты, если они здоровы, имеют хорошие шансы на рынке труда, владеют языком страны пребывания, в состоянии удачно решать проблемы трудоустройства и нахождения жилья и др. Правда, и в таких случаях некомплементарная социальная среда может создавать неоправданные ограничения, например, дискриминацию в оплате труда, эксплуатацию, выраженную в сверхурочных работах, препятствия в регистрации, выдаче разрешения на работу, антигуманитарное отношение миграционных служб. Но здесь при всех неудобствах, если не ставится задача долгосрочной интеграции, возникает меньше требований к соответствию мигранта новой социальной среде. Значит, и формы работы с мигрантами могут быть более простыми.

Сложнее решается проблема культурной интеграции (аккультурации) мигрантов, так как она предполагает долгое пребывание мигрантов, их постоянное место жительства, репатриацию, получение гражданства страны пребывания. Социальные проблемы усложняются также, если добавляются характеристики слабого здоровья, бедности, инвалидности, неграмотности, незнания языка, многодетности, бездомности, безработности, которые, кстати, довольно часто сопровождают мигрантов, особенно вынужденных переселенцев и беженцев, а также мигрантов, испытывающих трудности с легализацией. И здесь важно знать, что хочет мигрант от среды, что он в состоянии делать и что ждет в свою очередь принимающая среда от мигранта. А отсюда — дифференциация контингента мигрантов в зависимости от запросов, при этом учет требований реализации, охраны и защиты прав человека, а в соответствии с этим — разработка форм социальной работы.

10.2. Проблема определения форм социальной работы с мигрантами

В России направления и формы социальной работы в 1990-е гг. определялись в основном по аналогии с опытом западных стран. Трансформация российского общества привела к переносу разных форм социальной защиты с государственных предприятий и учреждений (немало их разорилось, приватизировалось), с государственных фондов общественного потребления на плечи самих граждан. Массовое обнищание, сильнейшая социальная дифференциация, острая социальная напряженность требовали развития социальных служб и форм работы со «слабыми» слоями населения. И хотя возможностей развернуть формы социальной работы в достаточном объеме не было, для поддержания целостности общества оперативно создавались механизмы, в том числе учреждения и формы работы с мигрантами, ранее не существовавшие в России. Не удавалось обеспечить большой поток вынужденных переселенцев и беженцев соответствующими формами работы, финансовыми и кадровыми ресурсами. Если не хватает средств для своих бедных, инвалидов, детей, бездомных, когда же думать о вынужденных мигрантах! Установившийся остаточный принцип стал очень сильным фактором, определившим отношение социальных и миграционных служб к работе с мигрантами.

Этот остаточный принцип не был преодолен и позже; он даже усилился под влиянием последствий дефолта 1998 г. Это обусловило отставание социальной работы с мигрантами от других направлений. Сегодня создана широкая сеть служб социального характера, среди них и по работе с мигрантами, осуществляющих свою деятельность под эгидой Министерства здравоохранения и социального развития РФ, а также МВД, Минобороны, Минюста, Минобрнауки России, Министерства регионального развития РФ и некоторых других ведомств. Введены должности социальных работников в лечебных учреждениях, социальных педагогов — в школах. Медицинские, педагогические вузы, вузы социального сервиса активизировали подготовку социальных работников. Социальная работа стала неотъемлемой составляющей

деятельности государственных учреждений, органов муниципального управления, а также общественных организаций. Но формы социальной работы с мигрантами остаются еще в маргинальном состоянии, как и получатели данной помощи. Некоторые сдвиги, начиная с 2006 г., дают надежду на позитивные изменения на этом направлении.

Практические формы социальной работы с мигрантами конкретизируют реализацию ее функции как средства помощи маргинальным субъектам и «примирения» их с социальной средой. Для большинства категорий мигрантов, тем более для беженцев и вынужденных переселенцев (других перемещенных лиц), важнейшим проявлением социальной незащищенности является признак значительной дезадаптированности по отношению к новому сообществу (среде). Значит, необходимы формы работы, обеспечивающие благоприятное течение процессов территориальной реабилитации, адаптации и аккультурации в новой среде.

В отношении экономических (трудовых) иммигрантов важное значение для профессиональной адаптации имеют обеспечение временным или постоянным жильем, помощь в трудоустройстве, т. е. реализация простейших естественно-антропологических и агентно-профессиональных потребностей¹. Для вынужденных переселенцев после оформления документов, обеспечения жильем проблема интеграции переходит в стадию аккультурации, иначе говоря, приближения своего правового положения, персональной культуры к правовому положению и культуре постоянных жителей сообщества, граждан государства пребывания.

Формы работы с мигрантами для обеспечения интеграции должны развиваться в двух направлениях: во-первых, воздействия на среду с целью уси-

¹ В Москве для временных мигрантов также проводятся занятия по русскому языку, культуре народов России, толерантности, т. е. ставятся задачи первичной аккультурации. Программа в 2006-2007 гг. рассчитана на 144 час. Концепция Программы разработана В.М. Кондратьевым, общее руководство осуществлялось в рамках Центра Международного образования «Этносфера» (руководитель Ю.А. Горячев) и Центра «Русская школа для мигрантов» (руководитель Е.А. Амельченко).

ления установок толерантности; во-вторых, воздействия на самих мигрантов с целью повышения их свойств и способностей натурализоваться, адаптироваться и интегрироваться. Чтобы среда была более комплементарной к мигрантам, следует учитывать бизнесферную структуру и влиять на нее. Другими словами, оказывается воздействие на жизненные сферы с помощью территориальной реабилитации, культурной интеграции (абсорбции, аккультурации), профессиональной адаптации. Это означает: а) обеспечение реабилитации для приживаемости в местном сообществе, в естественно-антропологической сфере (помощь с жилищным устройством, материальная помощь, получение медицинских услуг и т. д.); б) культурная интеграция (абсорбция, аккультурация) в духовно-культурной сфере (формирование установок толерантности общества, поддержание реализации национально-культурных потребностей, изучение языка и культуры); в) адаптационные мероприятия в агентно-профессиональной сфере (мониторинг потребностей предприятий региона в рабочей силе мигрантов, нормальные условия труда и зарплаты, рабочие места, условия повышения квалификации и т. д.).

В то же время соответственно такой бизнесферной структуризации необходимо создавать формы, повышающие собственные реабилитационные, адаптационные, аккультурационные способности мигрантов. Для этого поддерживаются и улучшаются: а) их психологическая устойчивость; б) соматическое здоровье; в) культурная коммуникабельность; г) знание законов, культуры, языка принимающего сообщества; д) толерантность сознания мигранта к принимающей культуре; е) агентные способности профессионала (работника) — профессиональная подготовка, знание трудовых прав, налоговых обязательств.

Кроме этого, формы работы с мигрантами, в зависимости от того, какими средствами (гарантиями), каким способом они обеспечиваются, необходимо разделить на следующие: а) усиливающие индивидуальное влияние мигранта на условия жизни (консультирование, психологическая и правовая реабилитация, кредитование, предоставление средств, снижающих ограниче-

ние жизнедеятельности, например для мигрантов-инвалидов, курсы изучения языка, индивидуальная подготовка по профессии); б) обеспечивающие коллективное влияние на жизненные обстоятельства (групповые формы работы, создание переселенческих общин и организаций, групп самопомощи, фондов, коллективных предприятий мигрантов — кооперативов, артелей, бригад); в) воздействующие на изменение или стабилизацию государственной политики в целом (социальные стандарты, комплементарная миграционная политика), без которых невозможна успешная социальная работа с мигрантами.

Представляется, что такое направление, как социальная работа с мигрантами, не уместится в нормативно-правовом пространстве, ограниченном перечнем социальных услуг, как они представлены Национальным стандартом Российской Федерации. Если анализировать Национальный стандарт ГОСТ Р 52143-2003, то включенные в него социальные услуги не отражают полностью функциональные основания выделения данного направления, не охватывают всего многообразия социальной работы с мигрантами. Они слабо освещают необходимость интеграционных мер. Чтобы обеспечить классификацию, формы социальной работы с мигрантами необходимо разделить на несколько разновидностей, включая и такие, которых нет в стандарте.

Во-первых, социальные услуги по Национальному стандарту РФ ГОСТ Р 52143—2003, оказываемые субъектам-реципиентам, имеющие в целом универсальный характер и распространяющиеся также на мигрантов (легализованных мигрантов).

Во-вторых, помощь, направленная на адаптацию и интеграцию мигрантов, формы которой не попадают в перечень, определенный стандартом, хотя по своему содержанию они сходны с данными социальными услугами. Например, часто материальная, психологическая, социально-педагогическая помощь, оказываемая общественными организациями, правозащитниками, существенно не отличается от содержащихся в Национальном стандарте, но оказывается в рамках других программ. От обеспечиваемых государственными и муниципальными учреждениями эти формы обычно отличают спорадичность и выборочный харак-

тер. Например, общественные организации нанимают социальных работников, медиков и проводят социально-медицинское обследование условий жизни мигрантов, их здоровья. В целом здесь можно говорить об услугах консультационных, медицинских, информационных, правовых, организационных, услугах по общему уходу.

В-третьих, формой работы с мигрантами надо признать и некоторые другие виды социально ориентированной деятельности, которые, отличаясь от социальных услуг, тем не менее имеют своей целью социальную помощь, обеспечивающую адаптацию, аккультурацию, интеграцию мигрантов в общество, «примирение» их с социальной средой. Например, это такие формы, как: сбор пожертвований в фонд помощи мигрантам; организация встреч представителей этнообщин; выпуск газет; создание радиопередач для иммигрантов; организация классов с этнокультурным компонентом; проведение творческих конкурсов детей мигрантов, благотворительных концертов; организация курсов по изучению языка и культуры страны пребывания, экскурсий, знакомящих с памятниками истории и культуры страны пребывания. В качестве формы, помогающей реабилитировать, аккультурировать, адаптировать мигрантов, могут выступать правозащитные проверки состояния жилья, предоставленного мигрантам, охраны их труда на рабочих местах, проверка работы миграционных служб на предмет оформления документов мигрантов и т. д.

Кроме того, работа с мигрантами предполагает активизацию их самодеятельности (собственно работа в этнообщине), в том числе и направленную на выполнение самими членами переселенческих коллективов некоторых форм социальной работы (самопомощь, т. е. взаимная помощь, коллективная или групповая терапевтическая работа в общине). Помощь в создании переселенческих организаций, способных защищать права мигрантов, обеспечивать взаимопомощь, самообслуживание, коллективную производственную деятельность, лоббизм — все это также можно включать в совокупность форм социальной работы с мигрантами.

10.3. Государственные социальные услуги и мигранты

Принятие решений о предоставлении мигранту конкретных социальных услуг должно учитывать его интересы, состояние здоровья, специфику трудной жизненной ситуации, в которой находится получатель помощи, кратковременность или долговременность потребности в этих услугах, материальные возможности клиента и другие объективные факторы. В принципе для таких мигрантов должна составляться индивидуальная программа реабилитации (аккультурации, адаптации).

В силу этого ряд социальных услуг может быть обеспечен мигранту как субъекту-реципиенту (получателю услуг) в соответствии с Национальным стандартом социальных услуг Российской Федерации ГОСТ Р 52143-2003 и российским законодательством (Закон «О государственной социальной помощи» и др.), федеральными миграционными программами. Особенность положения некоторой части мигрантов в том, что они не являются натурализованными, т. е. не прожили определенного срока в России и не получили гражданства, а также не имеют вида на жительство, не могут в силу тех или иных причин получить регистрацию. К сожалению, государства — участники СНГ долго договаривались о взаимном обеспечении своих граждан социальными услугами во время пребывания мигрантов на территории другого государства — участника СНГ. Такой обмен длительное время не был гарантирован даже для граждан — мигрантов России и Беларуси на территории этих государств, хотя наши страны заключили Договор о Союзном государстве Беларусь — Россия. Только в 2005 г., почти через 10 лет этот вопрос был перенесен в плоскость практического решения. Вообще проблема социального обслуживания, как и обязательного медицинского страхования мигрантов, должна обеспечиваться четким нормативным материалом и соответственно материальными средствами, а также кадрами, что должно быть заложено в бюджеты и фонды. Миграционная амнистия, упорядочивание процессов переселения соотечественников, приема трудовых мигрантов позволят привести в порядок и систему социальной помощи им.

Какие социальные услуги могут быть определены для различных категорий мигрантов как субъектов-реципиентов (клиентов социальных служб, получателей социальной помощи)? В ситуации, когда мигранты признаны беженцами и вынужденными переселенцами, репатриантами, к ним должны применяться все положения Национального стандарта РФ. К мигрантам, начинающим воссоединение семей, также приложимы все предусмотренные виды помощи и услуг, например, как это было с этническими адыгами, переехавшими из Косово в Адыгею. Сложнее обстоит дело с экономическими мигрантами, т. е. приехавшими на временную работу. Тем не менее развитие трансграничных миграционных бирж труда дает возможность распространять положения Национального стандарта РФ на все легальные категории мигрантов. Тем более, если миграционная амнистия позволяет расширить круг таких субъектов — получателей социальной помощи.

По Национальному стандарту РФ оказываются следующие основные виды социальных услуг: социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности граждан в быту; социально-медицинские, направленные на поддержание и улучшение здоровья граждан; социально-психологические, предусматривающие коррекцию психологического состояния граждан для их адаптации в среде обитания (обществе); социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и аномалий личного развития клиентов социальных служб, формирование у них позитивных интересов, в том числе в сфере досуга, организацию их досуга, оказание содействия в семейном воспитании детей; социально-экономические, направленные на поддержание и улучшение их жизненного уровня; социально-правовые, имеющие целью поддержание или изменение правового статуса, оказание юридической помощи, защиту законных прав и интересов граждан.

Анализ Национального стандарта РФ по части социальных услуг показывает, что приведенная в нем классификация в целом отражает возможности оказания помощи мигрантам при условии упорядочения российской нормативной базы, а также международно-правовой базы. Это подтверждает и ана-

лиз федеральных миграционных и региональных миграционных программ. Разумеется, часть видов социальной помощи, применяемой для мигрантов, выходит за рамки Национального стандарта РФ. Следует учесть опыт Германии, Израиля, Франции и других стран, где, например, изучение языка на курсах представляет собой культурно-интеграционную форму социальной помощи, одну из основных предпосылок адаптации и интеграции. Языковые курсы, службы продленного дня для детей мигрантов предоставляются иммигрантам в первоначальный период, а также при долгосрочной адаптации и интеграции. Многие другие виды помощи, оказываемые социальными службами и общественными организациями страны пребывания, необходимо включать в систему, например социально-педагогических или социально-культурных услуг, придавая таким курсам интеграционную направленность, ориентацию на включение в культуру данной страны.

Россия в аспекте аккультурации и интеграции в целом имеет огромное преимущество, поскольку у нее языковая и культурная среда более благоприятна по сравнению, например с Германией и Израилем. Если в данные страны иммигрировали лица, в основном практически не знающие языка, то Россию окружают страны исхода мигрантов, в которых до сих пор еще продолжают изучать русский язык и пока еще его знают. Диалекты в России не так сильно различаются, как, например, у немцев. Тем не менее для определенных категорий мигрантов, в том числе из стран СНГ (например, Таджикистана, Узбекистана), а также для афганцев, пакистанцев, китайцев, вьетнамцев, помощь в изучении языка бывает остро необходимой и должна оказываться на определенных льготных условиях, если эти мигранты приглашены в страну. Эту помощь можно оказывать также в странах исхода: при консульствах и посольствах России, миграционных трудовых биржах, русскоязычных школах и вузах.

Если рассматривать категории мигрантов, то во многих миграционных программах как раньше, так и теперь предусмотрены специальные меры натурализации, реабилитации в естественно-антропологической сфере, и в

первую очередь по приему и обустройству социально слабо защищенных мигрантов. В такой ситуации оказывалось немало мигрантов, отнесенных к категории вынужденных переселенцев. Ситуация вынужденных переселенцев интересна в том плане, что программы их адаптации и интеграции могут быть использованы при осуществлении переселения соотечественников из СНГ. Хотя мотивы переселения у тех и других несколько отличаются, но много и сходных обстоятельств. Беженцы и вынужденные переселенцы — это люди, которые нередко вынуждены были срываться с места жительства, спасая свою жизнь, потеряли все имущество, нажитое годами и даже поколениями. Но и наши соотечественники из СНГ, решившие переселиться в Россию на постоянное проживание и рассчитывающие на получение гражданства России, также нуждаются в существенной помощи, так как при переезде они не могут добиться эквивалентной компенсации потери своего имущества, оставляемого в каком-либо государстве СНГ и Балтии.

В отношении вынужденных переселенцев в миграционных программах предусмотрены и неоднократно применялись следующие меры: материальная помощь; пособия и субсидии; предоставление жилых помещений из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев; предоставление жилой площади для постоянного заселения; выделение земельных участков под жилищное строительство; содействие в предоставлении мест в стационарных учреждениях социального обслуживания (домах-интернатах для престарелых и инвалидов, детских домах-интернатах); социально-бытовое обслуживание через службы срочной социальной помощи, отделения надомного обслуживания и территориальные центры; помощь в центрах реабилитации.

В то же время подход к такой помощи не абсолютный, а относительный. Так, жилищное обустройство вынужденных мигрантов обеспечивается с учетом межнациональной ситуации, плотности населения, наличия целевого земельного фонда, климатических особенностей, экологической обстановки, перспектив развития инфраструктуры и создания рабочих мест. Эти меры со-

гласовываются с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. При выборе конкретных регионов для расселения учитываются: наличие свободных земель, пригодных для строительства жилья и производственной деятельности; необходимость сохранения сложившейся этнической целостности местного населения.

Предполагается размещение мигрантов в пунктах первичного приема, центрах временного размещения, жилых помещениях из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев, не имеющих родственников и знакомых в регионе прибытия; содействие в создании жилья для постоянного проживания, обустройстве в местах нового постоянного жительства, в организации учета нуждающихся в улучшении жилищных условий. Программы адаптации мигрантов на новом месте жительства предполагают такие меры реабилитации в естественно-антропологической сфере, как проведение консультаций психологов, оказание медицинской помощи. Федеральные и региональные миграционные программы предусматривают, что расселение вынужденных переселенцев на постоянное место жительства может быть как индивидуальным, так и в местах компактного поселения¹. При индивидуальном расселении предусматривается помощь в обеспечении регистрации граждан по выбранному месту жительства (на предоставленной в установленном порядке жилплощади, на жилой площади родственников и знакомых), а также содействие в приобретении жилья или в индивидуальном жилищном строительстве путем предоставления долговременных беспроцентных возвратных ссуд и безвозмездных субсидий.

Акультурация — меры в духовно-культурной сфере, включающие: развитие сети общеобразовательных учреждений и дошкольного воспитания для обучения детей мигрантов; осуществление их социального обслужива-

¹ Такие компактные поселения, как в г. Борисоглебске (Воронежской обл.), под Тарусой (Калужская обл.), в новом районе г. Уфы (Башкирия) и другие, будут расширяться. Возникнут новые поселения в 12 экспериментальных районах в соответствии с Государственной программой содействия переселению соотечественников, утвержденной Президентом РФ в 2006 г.

ния, включая консультирование по различным вопросам в сфере социальной ориентации; облегчение адаптации через создание товариществ и землячеств, культурных национальных центров. Эти программные меры необходимо дополнять перечнем таких социально интеграционных услуг и мероприятий, как: обучение языку, в том числе основам некоторых местных национальных языков, а возможно, и диалектов; создание классов с этнонациональным компонентом; посещение музеев, театров, картинных галерей; участие разных этносов в фольклорных праздниках, днях города, села; организация при необходимости образовательных интернатов; проведение конкурсов, олимпиад и др.

В агентно-профессиональной сфере осуществляется *профессиональная адаптация* — содействие занятости вынужденных мигрантов, включая помощь в профподготовке и переподготовке, повышении квалификации, организации самозанятости и создании рабочих мест, в получении документов, необходимых для сохранения и восстановления трудового стажа, решении других вопросов обеспечения занятости. Работа по содействию занятости мигрантов должна осуществляться территориальными органами Министерства здравоохранения и социального развития РФ по вопросам занятости населения совместно с территориальными органами миграционной службы и другими заинтересованными органами исполнительной власти (органами Министерства регионального развития РФ). Проводятся меры по организации самозанятости мигрантов в предпринимательской сфере (малом бизнесе, фермерской деятельности, строительном комплексе и бытовом обслуживании), выделяются субсидии для создания новых рабочих мест и организации производств (использование средств федерального бюджета, выделяемых на миграционные программы, кредитов Банка России, средств Международной организации по миграции (МОМ), Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев и других международных организаций).

При оказании помощи беженцам учитываются цель миграции (репатриация, поиск убежища, выезд в третью страну, получение вида на житель-

ство, российского гражданства); причины, ситуация и условия выезда из своих стран лиц, ищущих убежища, различия в уровне социальной ориентации и культуры, а также национальные традиции страны приема. Ищущим убежища может быть предоставлен: а) кратковременный режим пребывания — право временного проживания (на период проведения процедуры определения его статуса) или временное убежище (в случае невозможности возвращения в страну гражданской принадлежности по объективным причинам); долгосрочный режим пребывания после получения статуса беженца. Помощь беженцам может включать: содержание в центрах временного размещения лиц, ходатайствующих о признании их беженцами; предоставление медицинской и лекарственной помощи; организацию их обустройства путем предоставления беженцам жилых помещений из фонда жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, оказание им содействия при самостоятельном обустройстве без предоставления финансовой помощи из бюджетных источников.

10.4. Классические формы социальной работы с мигрантами

К классическим формам социальной работы относятся устоявшиеся на сегодняшний день виды помощи (услуги, мероприятия), применимые практически ко всем направлениям социальной работы, в том числе и с мигрантами. Эти формы выступают также основными и для обучения социальных работников и социальных педагогов. Причем классические формы отражают триаду форм гарантирования социальной помощи, улучшения положения дезадаптированных клиентов. Эта триада разделяется на индивидуальные, коллективные и общественно-государственные (эгалитарные) формы. В отношении социальной работы с мигрантами это деление прослеживается особенно явно: а) индивидуальная помощь; б) работа с группами мигрантов, работа одновременно и с мигрантами, и с принимающим обществом; в) меры воздействия на государственную политику. Разграничение и взаимодействие таких классических форм отражают проявление принципа субсидиарности,

по которому признаются зоны ответственности различных субъектов, чтобы одни субъекты не вмешивались без необходимости в ответственность других: «Вышестоящим инстанциям не рекомендуется брать на себя выполнение того, что может в действительности сделать сам человек». Что могут сделать индивид и коллектив, должны делать индивид и коллектив, а муниципалитет и государство, не должны мешать этому, а устранять излишние препятствия. Чего не могут сделать индивиды и коллективы, должны делать муниципалитеты и государственные органы¹.

В первой половине XX в. доминирующей формой социальной работы в разных странах была индивидуальная помощь клиентам. Затем в 1960 гг. стали использовать социальную групповую терапию, а позже, начиная с 1970 гг., — социальную работу в общине². Эти три формы социальной работы стали, по существу, классическими и универсальными, оказали решающее воздействие на профессионализацию социальной работы во всех странах. Индивидуальная работа ориентировалась на психоанализ, концентрировалась на оказании материальной, социально-психологической помощи отдельному индивиду. Такая социальная помощь была направлена на изменение бедственного положения и одновременно социально-психологического переживания сложившейся ситуации семьей или отдельной личностью. Трудности воспитания в семье, запущенность детей и подростков, отчужденность индивида, отклоняющееся поведение (чаще всего наркомания, алкоголизм, дурное влияние сверстников), бездомность, сложность трудоустройства, бедность — все эти ситуации требовали работы с индивидом и семьей.

По мнению И. Нойфельда, понятие индивидуальной социальной помощи можно определить как процесс воздействия на индивида с целью побудить его разобраться в проблеме, справиться со своей жизненной ситуацией.

¹ См.: *Muller I.* Die Bedeutung des Solidaritätsprinzips auf der Ebene des Staats // *Subsidiarität und Demokratie.* Dusseldorf, 1981. S. 89

² См.: *Чорбинский СИ.* Социальная работа и социальные программы в США. М, 1992.

В конечном счете, тем самым помочь реабилитации и адаптации индивида к его социальному окружению, не изменяя социальных условий, вызвавших критическое состояние. В индивидуальном общении социолога (социального работника, социального педагога) с мигрантом применяются беседа, диалог как методические инструментариумы этой формы социальной работы.

И на сегодняшний день индивидуальная работа с учетом принципов психоанализа остается актуальной формой работы с пациентами. Об этом свидетельствует, например, программа подготовки социальных работников в медицинских вузах. В частности, среди практических навыков социальных работников — выпускников медицинских вузов отмечается умение разрабатывать индивидуальный план социальной реабилитации пациентов. В данной программе отмечено смещение акцента на профилактику, создание условий для максимальной реадaptации и ресоциализации граждан на всех этапах лечения, расширение «терапевтического поля» путем учета в процессе лечения социальных факторов и механизмов психологической адаптации, более активного использования современных биопсихосоциальных моделей лечения, сопровождающегося расширением психологической и социальной помощи¹. Это важно и для работы с мигрантами. Хотя они и не относятся к психически больным, но нередко оказываются в трудной ситуации, требующей комплексной реабилитации.

Распространенные ранее предписания, наблюдение и контроль в социальной работе дополнились формами активизации собственных возможностей людей, оказания помощи и консультирования, ориентированными на обеспечение самопомощи. В этой связи в содержание подготовки социологов были включены социальная психология и социология, помогающие добиваться изменения в психологическом переживании клиентом сложившейся ситуации и соответствующих действий с его стороны.

¹ См.: Программа непрерывного обучения и примерные тематические учебные планы подготовки по социальной работе. Утверждены приказом Минздрава России от 28 июля 1997 г. № 226.

В 1970-е гг. реорганизовалась система обучения социальных работников. Выпускники стали получать профессию и диплом социального педагога и социального работника. Социальная работа и социальная педагогика значительно сблизились. Реорганизация учитывала, что потребность в социальных работниках значительно увеличится. И. Нойфельд объясняет это развитием капитализма, что обострило проблемы в семье, школе, социальной среде, трудовых отношениях, сфере потребления. Эти проблемы связывались с дефицитом обучения и жизненных ориентации поэтому они стали актуальными для социологов.

Для решения этих задач начали уделять больше внимания формам групповой работы, групповой терапии и работе в общине. Эти формы внедрялись постепенно. К началу 1970-х гг на индивидуальную социальную помощь приходилось около 75% объема всей работы, на социальную групповую работу - 15%, а на работу в общине - 11%. Далее удельный вес последних форм стал увеличиваться. В групповой социальной работе выделялись группы на основании: *характера членов группы*, например возраста (дети молодежь, пожилые), пола (женщины, мужчины), социальные критериев (матери, другие обучающиеся и т. п.); *характера проблемы*, служащей главной для групповой терапии и касающейся всех членов групп (психически больные, группы риска, заслуживающие наказания; дети из неполных семей, вдовы и т. п.); *вида программы группы* (дискуссионные, группы мастеровых, спортивные и т. п.); *целевой направленности групп* (образование труд политика, досуг и т. п.). Другие критерии для выделения групп формальные и неформальные, временные и долгосрочные гомогенные и гетерогенные, количество членов группы, характер контактов участников (дружественные, противоборствующие) и т. п.

Все эти виды деятельности в группах объединяются общим понятием «социальная групповая работа». Ее цель – наполнение существования смыслом групповых переживаний, помощь индивиду в повышении своей социальной дееспособности, понимание групповых интересов, приобщение к ре-

шению как Личных групповых, так и общественных проблем, передача группового опыта взаимопомощи для развития его физических и духовных сил¹. Научную основу для этой формы социальной деятельности составляют междисциплинарные исследования малых групп социологами, психологами, социальными психологами теория поведения, антропология, педагогика, инноватика, учение о коммуникации, тендерные исследования, а также теория ролей и конфликтология.

Групповая работа подготавливает людей и к пониманию общественно-государственных форм помощи мигрантам. Еще в конце 1960-х гг. специалисты социальной работы обратили внимание на то, что характер *общественной системы* отражается на состоянии людей, которые становятся *клиентами социальных служб*. Целью этих служб должна быть не только помощь отдельным индивидам, но и воздействие на общественные системы, делающие людей больными, несчастными, отчужденными, обездоленными. Социальная работа действительно стала включать в поле зрения общественные организационные и семейные структуры. Распространяются формы работы, как бы переходные к общественно-государственным мероприятиям, влияющие на коммунальную и государственную социальную, в том числе миграционную, политику. В частности, форма социальной работы в общине приобрела более широкое распространение в качестве средства изменения общественных отношений. Она включала разработки конфликтологии, системного анализа, микросоциологии и микрополитики¹.

Такая практика прошла апробацию в США применительно к мигрантам и социально ущемленным национальным меньшинствам (так называемые «агрессивные» концепции социальной работы в общине). На этой основе в 1970-е гг. развивалось проектное обучение (проектные игры) социальных ра-

¹ Социальная работа в общине связана также с определением характеристик этнической идентичности, применением тренингов межкультурного взаимодействия (см.: *Татарка А.Я., Лебедева Н.М.* Изменение этнической идентичности и межкультурных установок в процессе тренинга межкультурного взаимодействия // Научно-методический сборник по проблемам адаптации и интеграции граждан-мигрантов. М., 2005. С. 125).

ботников и социальных педагогов. Проектное обучение давало возможность проигрывать различные модели взаимодействий, влиять на социальную среду. Например, большая заслуга в разработке моделей разрешения конфликтов по поводу коммунальных социальных проблем в Германии принадлежит О. Ренну. Такое обучение способствовало внедрению инновационного элемента в общественную среду, отдельные сферы, например коммунальную (муниципальную), и было официально введено с конца 1970-х гг. в специальные высшие школы ФРГ по подготовке социальных педагогов и социальных работников. Проектное обучение и реализация проектов органично сочетались с социальной работой в *общине*, подключая людей, связанных друг с другом территориальной близостью, общей проблемой, целью и действиями по устранению бедственного положения. Социальная работа в общине предполагает совместное планирование, проведение определенных мер, когда каждый использует при этом свои способности и возможности. Социальная работа в общине требует поддержки со стороны как специалистов, так и партнеров, а также советников, которые вместо традиционного попечительства спланируют людей в целях самопомощи, социальной эмансипации. Участие самих социально ущемленных людей приводит их к освобождению и от внутреннего психологического состояния безысходности. По мнению И. Нойфельда, работа в общине — это не только метод, но и перспектива социальной работы, принцип деятельности, социальная помощь, приводящая к изменению общественных структур. Здесь решается дилемма — должны ли социальные работники приспособлять своих клиентов к неосознанным ими общественным структурам или, наоборот, изменять общественные условия, чтобы добиться интеграции клиента. Социальная работа в общине соединяет различные формы, направленные на улучшение социально-культурного окружения групп населения, в частности мигрантов. Это работа, требующая знаний и навыков социальных работников-профессионалов, осуществляющих социально-педагогическое воздействие на всю общину, в том числе на

соседствующие территории, городские кварталы. Группы населения становятся действующими субъектами.

Данные формы и технологии также успешно разрабатывались в СССР специалистами-методологами, игротехниками, социологами и педагогами (Г. Щедровицкий, П. Щедровицкий, В. Дудченко, О. Анисимов, В. Макаревич)¹.

Это направление трактует проблему клиентов, с одной стороны, как порождение экономических и политических условий, а с другой — как результат пассивности, неиспользованных людьми возможностей изменить эти условия на местном уровне. Поэтому социальная работа в общине интегрирует методы не только из арсенала социологов, но и из практики проведения политических акций, т. е. включает гарантии как коллективного, так и общественно-государственного характера. Цель социальной работы в общине (помимо сопутствующих целей) — добиться кооперации и создания организационной базы для деятельности региональных специалистов, а также активизации различных групп населения коммуны или общины, обучение их методам разрешения социальных конфликтов, подготовке программ, выдвижению требований, переговорам и т.д.² Социальная работа в общине, хотя и строится по территориальному принципу (коммуна, община, городской квартал, поселок и т. п.), должна охватывать многие целевые группы (детей, молодежь, пожилых, домохозяек, мигрантов и т. д.). Она построена на изучении условий жизни в городских кварталах, жилых комплексах. Например, в Москве и других городах это направление актуально в плане разрешения конфликтов не только жителей с застройщиками, но и местных «старожилов» с общинами мигрантов.

Кроме того, И. Нойфельд рассматривает социальную работу в общине и как общественно-политическое средство удовлетворения потребностей жи-

¹ См., например: *Анисимов О.С.* Развивающие игры и игротехника. Новгород, 1989; *Дудченко В.С.* Программа инновационной игры. Таллин, 1989; *Дудченко В.С.* Основы инновационной методологии. М., 1996.

² См.: *МэтьюзД., Макаффи Н.* Политика местной общины. М. 1993; *Alinsky S.D.Reveille for Radicals.* N.Y., 1989.

телей, понимающих взаимообусловленность личных и общественных проблем, участвующих в солидарных действиях для решения актуальных социальных проблем и конфликтов на региональном уровне. Социальные работники — специалисты по делам иностранцев, например в Германии, могут находить в формах социальной работы в общине применение своим знаниям и навыкам.

Таким образом, социальная работа в общине может становиться переходной формой к общественно-государственным формам, поскольку способствует лучшему взаимодействию коммунальной и государственной социальной политики со всеми структурами в кварталах города или другого поселения¹. Она позволяет в местных и региональных масштабах понять состояние мигрантов и принимающей среды, способствует решению проблем, которые ставят новые социальные движения, разнообразные гражданские инициативы. Социально-педагогический характер социальной работы в общине сказывается в том, что общественные изменения связаны с сознанием людей и учебными процессами, особенно молодого поколения.

И. Нойфельд в этом отношении отмечает, что социальные работники не хотят быть только «адвокатами бедноты», они стремятся придать своей деятельности социально-политический характер, что отражает специфику социальной работы на современном этапе. Но суть социальной работы такова, что им приходится по крайней мере на уровне профессиональных ассоциаций обращаться к политике как в правозащитном плане, так и в плане влияния на законодательные проекты².

¹ См.: *Капицы» В.М.* Политологические основы социальной работы // Основы социальной работы / Под ред. П.Д. Павленка. М., 2006.

² Это имеет отношение не только к странам с невысоким уровнем жизни, неустойчивой политической системой. Самый наглядный пример — это деятельность социальных работников в Чили, которые из-за своих последовательных позиций в защите прав человека сильно пострадали от режима Пиночета, поскольку вели ожесточенную борьбу с ним, и сейчас они активно участвуют в социальной политике (см.: *Некрасов А.Я.* Социальная работа в Чили // Основы социальной работы / Под ред. П.Д. Павленка. М., 2006).

Миграционная политика не является исключением. В России возникают политические структуры, которые могут помогать социальным работникам в их интеграционной работе. В защиту мигрантов выступают Уполномоченные по правам человека РФ (О.О. Миронов, затем В.Н.Лукин), уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. В 2006 г. создана Партия соотечественников, поставившая задачу «содействия интеграции соотечественников... создания условий для их скорейшей адаптации по прибытию на постоянное место жительства в Россию»¹.

10.5. Неклассические формы работы с мигрантами

Становление неклассических форм работы и методик характерно для всех направлений социальной работы. Приложимы они и к социальной работе с мигрантами, что отражает общую тенденцию учета социальных факторов в генезисе трудных жизненных ситуаций, заболеваний, психических расстройств, дезадаптированности. Об этом можно судить по аналогии с повышением роли социальных работников в деятельности медицинских учреждений, психиатрических и психотерапевтических центров. В Германии стали активно привлекать специалистов по социальной работе в лечебно-реабилитационный процесс. Специфические технологии социальной реабилитации и адаптации отдельных лиц, семей и социальных групп оказались востребованными. Социальные работники участвуют в установлении влияния социальных факторов на возникновение и развитие заболеваний, в создании социальных условий для эффективного лечения. Эти условия включают: обеспечение материальных потребностей пациента и членов его семьи, оптимизацию сотрудничества и социального взаимодействия специалистов разного профиля в клинике². Специалисты по социальной работе привлекаются к

¹ Российская газета. 2006. 3 марта.

² См.: Программа непрерывного обучения и примерные тематические учебные планы подготовки по социальной работе. Утверждены приказом Минздрава России от 28 июля 1997 г. № 226.

лечебно-реабилитационной деятельности наряду с психиатрами, психотерапевтами и медицинскими психологами, помогают создавать «терапевтическую среду», т. е. такое окружение, психологическую атмосферу, которая помогает лечить психические расстройства и другие болезни. Такое сотрудничество полезно при медико-психологической реабилитации вынужденных мигрантов, особенно тех, кто побывал в ситуациях, угрожающих жизни. Это чрезвычайно важно при создании условий натурализации семей мигрантов, имеющих детей.

В свою очередь социальные работники вооружались методами и формами работы, заимствованными у психологов, психотерапевтов, а также у социологов, специалистов по социальным и психологическим тренингам. И. Нойфельд отмечал, что примерно с середины 1980-х гг. классические методы (индивидуальная помощь, групповая терапия, работа в общине) стали дополняться психологическими и техническими приемами диагностики и изучения клиента, его семьи, социальной микросреды; разработкой конкретных методик социальной работы, а также терапевтических методов. Усилилась психологическая и терапевтическая направленность подготовки социальных работников и социальных педагогов. Так называемые «закрытые» структуры классических методов стали более восприимчивыми к *проблемно ориентированным способам работы* (игротехника, тренинги, диагностика, социо-драма и др.). Это создало условия для деятельности на широком социальном поле. Внимание социальных работников и социальных педагогов направлялось на проблемный анализ социума, «улицы», на изучение повседневной жизни клиента и его действий в ближайшем окружении, что особенно важно для работы с мигрантами. Наряду с рабочими приемами терапевтического характера стали использоваться способы для целенаправленной кооперации в открытых системах с различными партнерами (группы самопомощи, переселенческие организации, самодеятельные органы местного самоуправления, органы коммунальной политики) — и на различных уровнях.

При обучении социальных работников или социальных педагогов создавались группы для анализа личностного опыта клиента. Бралась на вооружение такие социально-терапевтические методы, как социодрама и психодрама, с помощью которых проигрывались роли участников конфликтных ситуаций в стихийно организованных сценах, осуществлялась терапия с помощью средств гештальтпсихологии. Шире стал применяться в социальной работе метод семейной терапии, основанный на теоретических концепциях психоанализа, системного подхода, коммуникативного учения и др. Все это было важно в социальной работе с мигрантами. Применимы в работе с мигрантами и адаптированные методики акмеологических тренингов, разработанные Д. Гриндером, Дж. ДеЛозье, Ш. Бретто, усовершенствованные российским психотренером А.П. Ситниковым¹, а также тренинги межкультурного взаимодействия². Такие тренинги применимы не только для управленцев, но и для других категорий клиентов, находящихся в трудной ситуации, а также для социальных работников. Тренинги помогают человеку добиваться самоорганизации, самокоррекции, повышения стрессоустойчивости, мобилизации внутренних энергетических, интеллектуальных и эмоциональных ресурсов, а в результате всего этого повышается его целеустремленность, способность преодолевать трудности, находить выход из сложных ситуаций.

Для социальных работников одним из объектов приложения профессиональных знаний и навыков стала работа в миграционных службах, сотрудничающих со службами социальной защиты, учреждениями здравоохранения, социально-эпидемиологическими службами, правозащитными организациями. Происходит снижение потоков вынужденных мигрантов и беженцев. Тем не менее в связи с запланированными переселениями соотечественников в Россию потребуются специалисты для работы в центрах временного раз-

¹ См.: Ситников А.П. Акмеологический тренинг: теория, методика, психотехнологии. М., 1996.

² См.: Лебедева Н.М., Стефаненко Т.Г., Лунева О.В. Межкультурный диалог: тренинг межкультурной компетентности. М., 2003; Лебедева Н.М. Социальная психология этнических миграций. М., 1993.

мещения, центрах адаптации и интеграции. В свое время подобные центры сыграли важную роль в зоне осетино-ингушского конфликта, а также в Ставропольском крае. Там создались 24 таких центра на 14,5 тыс. чел., действовали также центры медико-психологической реабилитации беженцев, подвергшихся насилию в зоне вооруженных конфликтов (например, «Магри»). Подобный центр действовал на базе пансионата «Ватутинки» в Московской области. После военных действий 1999—2000 гг. на Северном Кавказе несколько временных пунктов было создано в Ингушетии и Чечне. На их обустройство в 2000 г. Правительство РФ выделило 200 млн руб. Для социальных работников в таких центрах наиболее важной задачей было смягчение негативного воздействия актов насилия на сознание людей путем использования индивидуальной и групповой психотерапии, технологий устранения конфликтности, развития способностей к самостоятельности, коммуникативности, толерантности.

Этот опыт в любом случае окажется востребованным, но не столько для случаев экстремальных социальных конфликтов, сколько для работы с мигрантами, пострадавшими от стихийных бедствий и техногенных катастроф, пожаров, эпидемий и др. Впрочем социальные конфликты, затрагивающие миграционные отношения, будут возникать и в будущем. Без этого не обходится ни одно общество, о чем свидетельствует опыт Франции, Бельгии, Испании в начале 2000-х гг. Этим можно объяснить серьезное внимание, которое обращается на обучение российских конфликтологов, например, в 1999-2000 гг. по программе «Дорога свободы» в посольстве Швейцарии. Решение проблем натурализации, аккультурации, в конечном итоге интеграции мигрантов потребует серьезной работы, в том числе конфликтологов. На ряде факультетов и отделений социальной работы в России начали вводить специализацию «Конфликтология».

Одна из форм социальной работы с мигрантами заключается в содействии созданию групп самопомощи и переселенческих организаций. Как правило, общественные организации создают мигранты, имеющие проблемы,

которые в одиночку решить невозможно. Однако многие из них, даже решив личные проблемы, продолжают работать в общественных организациях, помогая новым мигрантам, объединяя активистов, деятельных мигрантов. Переселенческие организации ценны и тем, что они создают атмосферу надежды, сферу общения и облегчают освоение способов предупреждения и решения трудных проблем. Они помогают государству решать задачу снижения социальной напряженности, конфликтности, создавать структуры взаимопомощи. Например, «Форум переселенческих организаций» практикует различные формы помощи множеству мигрантов, как легальных, так и нелегальных. Только прямые получатели помощи по проекту «Форума» — 287 неправительственных организаций мигрантов. Согласно анкетированию, проведенному в 2000 г. московским центром Карнеги, эти организации объединяли около 200 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев.

Среди мигрантов «Форума» есть выходцы из всех республик бывшего Советского Союза разных национальностей. Наибольшее количество — из Казахстана, Таджикистана и Чеченской Республики (47 НПО «Форума» созданы в разных регионах переселенцами из Чеченской Республики). 7 НПО, в создании которых «Форум» принял непосредственное участие (в процессе акции «Из рук в руки»), работают непосредственно в зоне вооруженных конфликтов (Дагестан, Ингушетия, Чечня). Примерно 45% мигрантов, получивших помощь «Форума», не имели статуса беженца или вынужденного переселенца, утратили документы и не смогли получать помощь чаще всего по формальным причинам. Около 20% этих мигрантов относились к социально незащищенным категориям.

Так, с 2001 г. «Форум переселенческих организаций» осуществляет акцию «Из рук — в руки». Средства спонсоров передаются мигрантским группам самопомощи, вынужденным переселенцам. Ведется сбор лекарств, одежды, продуктов, игрушек и денег в Москве и других городах. Гуманитарную помощь доставляют и передают самым обездоленным лидеры переселенческих организаций, созданных беженцами из Чечни первой волны (в ос-

новном русскими). Эта акция — не просто помощь пострадавшим, а самолечение общества от ксенофобии. Совершено 8 выездов в Чечню, Ингушетию и Дагестан. Была использована и такая форма, как «Рейс мира». 20-тонный трейлер с гуманитарной помощью прошел в январе 2002 г. от Екатеринбурга до Чечни. Он останавливался в 11 городах, где переселенческие и правозащитные НПО заранее собирали новогодние подарки детям, пострадавшим от войны, проводили уроки толерантности в школах (ученики писали письма «незнакомому чеченскому другу»). В каждом городе «Рейс мира» встречали митингом-концертом. В Москве груза гуманитарной помощи оказалось так много, что пришлось дополнительно к трейлеру нанимать еще и «КамАЗ». «Рейс мира» финишировал в Грозном. Впервые за время войны дети разрушенного города собрались на концерт (в зале ДК «Оргтехники» Старопроемысловского р-на). Журналисты писали о «Рейсе мира», что «это 4500 километров против ненависти».

10.6. Значение участия негосударственных организаций в работе с мигрантами

Участие негосударственных организаций в социальной работе, в том числе с мигрантами, имеет давнюю историю. Так, в Германии социальную работу первоначально поддерживали и финансировали преимущественно свободные благотворительные союзы и общества. Начало было положено еще Германским конгрессом благотворительности в конце XIX в., который инициировал создание Германского благотворительно союза заботы о бедных. Затем в 1919 г. был создан Германский союз государственного и частного попечительства. Только после Первой мировой войны возникла государственная служба социальной помощи населению, которая существует и по сей день в виде ведомств социального обеспечения, охраны здоровья и помощи молодежи. Те сферы оказания услуг, которые не охватывают государственные и муниципальные службы (а в отношении мигрантов незанятые

государством ниши еще остаются), заполняются услугами, оказываемыми негосударственными, в том числе общественными, организациями.

Пример многих государств, в частности Дании и Германии, свидетельствует, что необходимо преодолевать скепсис по отношению к частной и коллективно-общественной инициативе в социальной работе вообще, и с мигрантами в частности. Государство может интегрировать эти инициативы в свою систему социальной работы. Этому способствует высокий статус социальной политики и социальной работы. Декан факультета социальной работы Московского государственного социального университета С.С. Гиль отмечает господство такого принципа в современной Германии, вследствие чего там носителями профессиональной социальной работы как вида деятельности в соответствии с социальным законодательством страны считаются как государственные, так и негосударственные организации, а также частные лица. Но в отличие от российского опыта, в Германии, а особенно в Дании максимально используют негосударственную инициативу, стимулируют ее проявление в сфере социальной работы с населением. Законодательство Германии предполагает делегирование полномочий в реализации любой из задач социальной работы организациям, готовым их разрешать компетентно и эффективно. При этом финансовые отношения «свободного носителя» (*Freitraeger*) и государства рассматриваются, как отношения партнеров и инвесторов. Государство финансирует до 75% расходов на осуществление проекта, заявленного «свободным носителем» и актуального для государства и общества. «Свободный носитель» обязан нести расходы на осуществление проекта в сумме не менее 25% от стоимости проекта.

В России негосударственные организации (в виде некоммерческих организаций — фондов, общественных объединений) могут оказывать мигрантам социальные услуги, соответствующие Национальному стандарту социальных услуг Российской Федерации. Спектр услуг, оказываемых общественными организациями мигрантам, может по своим формам быть более богатым, выходить на все сферы жизнедеятельности, вовлекать более разно-

образные ресурсы. Например, для обеспечения интеграции общественными организациями применяются ресурсы культуры и искусства, туризма, спорта, науки, предпринимательства, рекреационных, оздоровительных учреждений, трудотерапии, правовой защиты в судах и т. д. Общественные организации участвуют в создании коллективных поселений с компактным проживанием мигрантов из определенных государств, например русскоязычных беженцев и иммигрантов из Таджикистана в г. Борисоглебске. В таких местах компактного проживания удастся эффективно применять как классические (например, работа в общине), так и новые (групповой терапии) формы социальной работы. Здесь могут действовать общественные организации переселенцев (мигрантов), международные организации, обеспечивающие формы работы, оказывающие влияние как на среду (сообщество, принимающее мигрантов), так и на самих мигрантов.

По самым скромным подсчетам, только в Европейской части России действуют более 200 объединений мигрантов и помогающих им отечественных и зарубежных организаций. Одним из наиболее ярких примеров является деятельность уже упоминаемой выше многопрофильной организации «Форум переселенческих организаций», а также организаций «Балтийский союз», «Балтийское содружество», Башкирское республиканское общество беженцев и вынужденных переселенцев, «Бежин Луг» в Орловской области. Белгородская региональная общественная организация «Пристань» помогает переезжать и обустроиваться переселенцам из стран СНГ, способствует устройству детей мигрантов в школы, строительству домов для мигрантов. Переселенческая организация в Башкирии создала уникальный детский реабилитационный центр.

В Программе действий Конференции переселенческих организаций было рекомендовано способствовать объединению групп самопомощи мигрантов в ассоциации. Именно такой ассоциацией и является «Форум переселенческих организаций»- За несколько лет своего существования он превратился в массовое Переселенческое движение. Активно себя зарекомендовали

Координационный совет помощи беженцам и вынужденным переселенцам, ведущий просветительскую работу, Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники», помогающий создавать рабочие места и временные трудовые коллективы. Международная организация по миграции (МОМ) оказывает экспертную и консультативную помощь, организует семинары, помогает в осуществлении в Тамбове и Новгороде пилотных проектов расселения вынужденных мигрантов.

ЭКОцентр «Среда обитания» разрабатывает Проекты расселения и строительства жилья для мигрантов с их участием. Благотворительная организация помощи вынужденным переселенцам «Гражданское содействие» и Ассоциация «Светоч» в Пензенской области оказывают бесплатные юридические услуги, осуществляют трудоустройство, правовое просвещение как Мигрантов, так и всего местного населения. Форум переселенческих организаций координирует деятельность различных объединений мигрантов и фондов, поддерживает связи с органами государственной власти и местного самоуправления. В Концепции регулирования миграционных процессов 2003 г. предусмотрено активное содействие государства, органов местного самоуправления общественным организациям мигрантов.

Эта сеть переселенческих организаций расширяется. Аппарат «Форума переселенческих организаций» является защитой для региональных переселенческих организаций. Благодаря объединению переселенческие организации предпринимают совместные действия, имеющие гораздо больший эффект, чем одиночные акции. Используется потенциал различных коммуникаций. Например, позитивный опыт НПО становится достоянием всех организаций, распространяясь через «Вестник Форума», веб-сайт «Форума», а также во время обменов опытом, личных приемов мигрантов сотрудниками аппарата.

В Новосибирске развивают такую форму, как добровольческая активность населения. Добровольцы — это, как правило, сами мигранты, в том числе и те, кто уже решил свои вопросы и успешно интегрировался. Но, кро-

ме того, к работе подключаются и некоторые местные жители. Участие добровольцев расширяется в качестве одного из основных ресурсов для работы в сообществе. Это расширение в цифрах выглядит следующим образом — от 27% организаций в 1997 г. до около 90% в 2001¹. Добровольческое участие зарекомендовало себя как чрезвычайно эффективное. Добровольцы собирают пожертвования для мигрантов, содействуют трудоустройству и нахождению жилья, обучаются и работают в качестве консультантов, сидят с детьми, собирают информацию о ресурсах, необходимых для адаптации и интеграции мигрантов, помогают создавать группы самопомощи, вместе с социальными работниками осуществляют коллективные формы (работу в общине). Участие добровольцев теперь закладывается как элемент реализации социальных программ юридической подготовки и переквалификации (с особым упором на права человека) социальных работников, работников миграционных служб.

Создаются добровольческие центры для реализации социальных проектов. Их называют еще инфраструктурой возможностей, т. е. организациями, которые принимают добровольцев и предоставляют им определенный фронт работ, а также находят «социальных аниматоров». Эти люди готовы выступить в роли как инициаторов привлечения менее активных людей, так и лидеров на всем протяжении проекта (независимо от срока жизни проекта). Требуется и создание системы повышения морального веса добровольцев. В Новосибирске проводились конкурсы «Доброволец года», размещалась информация о кандидатах в добровольцы в местных СМИ.

К тому же общественные объединения проводят различные научные, в том числе социологические и психологические, исследования проблем мигрантов, их поведения, потребностей, трудных ситуаций, девиации и т. д. Эти исследования позволяют корректировать формы и методы социальной рабо-

¹ См.: Информационная база МОФ СЦПОИ по Сибирскому региону. 178

ты, проводить эксперименты и отслеживать процесс интеграции мигрантов, состояние толерантности и комплементарности среды.

МОМ проводила программу по снижению и предотвращению нелегальной миграции в Свердловской области совместно с областным ГУВД. Суть программы — широкое *информирование* населения, трудовых *мигрантов и их* работодателей о трудовой *миграции и* законах, регулирующих ее. Основная цель этой программы — преодолеть создавшийся дефицит информации, что порождает различные правонарушения и *негативные* слухи, которые мешают натурализации, аккультурации и адаптации мигрантов, интегрированию их в российское общество.

10.7. «Форум переселенческих организаций» в России

Лидером объединения и разработки различных форм помощи мигрантам в России стал «Форум переселенческих организаций». Ему удалось выполнить гигантский объем работы. Но много усилий потребовалось и для создания самого «Форума». Переселенческие общины возникали в бывших республиках СССР еще до переезда мигрантов в Россию. Здесь большинство мигрантов были разобщены и не имели информации друг о друге. Возникла идея объединить российских мигрантов, а также поддержать связи мигрантов в России и других постсоветских организациях. В марте 1993 г. на базе общественного комитета «Гражданское содействие» организовался Координационный совет помощи беженцам и вынужденным переселенцам (КС). В него наряду с московскими организациями вошли 12 переселенческих общин. В это время как раз готовилась региональная Женевская конференция по *миграции в странах СНГ*. 22-23 апреля 1996 г., за месяц до Женевской конференции, в Парламентском центре в Москве состоялся I Форум переселенцев. 78 лидеров мигрантских общин учредили движение, получившее название «Форум переселенческих организаций». Руководящий орган движения — Исполком — избирался общей конференцией на 3 года. Роль аппарата «Форума» исполняет Координационный совет. В нем работают опытные штатные

сотрудники. Миссия «Форума» состоит в объединении усилий переселенческих организаций для обмена опытом выживания и более эффективной защиты их прав.

Впоследствии в Программе действий Женевской конференции было рекомендовано способствовать объединению групп самопомощи мигрантов в ассоциации. «Форум» предвосхитил и стимулировал реализацию этого положения резолюции. Значительную помощь оказало Управление Верховного комиссара по беженцам ООН. Цель проекта УВКБ ООН — укрепление потенциала НПО, входящих в «Форум», и дальнейшее расширение сети переселенческих организаций. Опыт НПО становится достоянием всех организаций, распространяясь через «Вестник Форума», веб-сайт «Форума» и через личные контакты с мигрантами. В состав «Форума» входили 287 переселенческих НПО в 53 регионах России и 5 государствах СНГ. НПО посылают своих активистов в московский офис «Форума», получают консультации, методическую литературу, пользуются Интернетом и междугородней связью. В офисе КС и «Форума» идет непрерывное общение с мигрантами, обучение лидеров мигрантских организаций. Форум ставит такие практические задачи: лоббирование гуманной миграционной политики, участие в совершенствовании миграционного законодательства, защита прав каждого обратившегося к нам мигранта от произвола чиновников, установление конструктивного сотрудничества со всеми ветвями власти (как на федеральном, так и на региональном уровнях), формирование доброжелательного отношения к мигрантам.

«Форум» реализовал ряд важных мероприятий и проектов, способствующих созданию в России организованного переселенческого движения. С 1996 г. по 2001 г. постоянными партнерами «Форума» были УВКБ ООН и МОМ. При их финансовой поддержке было проведено несколько общероссийских переселенческих конференций в Москве, объединительных конференций переселенцев в регионах России (Тверь, Владимир, Екатеринбург, Липецк, Орел, Ставрополь, Белгород и др.). Организованы кампании «Пере-

селенцы — не обуза, а благо для принимающего региона» (Смоленск), «Регулирование миграционных процессов в приграничных регионах» (Оренбург), «круглые столы»: «Как обустроить освобождающиеся военные городки силами переселенцев» (Калининград), «Как эффективнее помочь вынужденным переселенцам из Чечни» (Краснодар), семинары по стратегическому планированию, фандрайзингу, созданию коалиций для отстаивания общих интересов, информационному обеспечению переселенческих НПО, хозяйственной деятельности общественных организаций, предпринимательству и созданию бизнес-инкубаторов (совместно с Министерством по антимонопольной политике РФ. Сейчас Федеральная антимонопольная служба РФ - ФАС РФ).

Реализуются коммуникационные проекты «Создание информационной сети «Форума» (1997—1998 г., фонд Сороса), Интернет-проект (1999 г., фонд «Евразия»), «Привлечение внимания региональных СМИ к проблеме миграции» (1999 г., совместное финансирование УВКБ ООН и фонда Сороса), создание Информационного агентства «Миграция» (ИАМ) (2001 г., совместное финансирование фонда Сороса и посольства Канады). В 2002 г. по инициативе «Форума» был созван **Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту мигрантов**. В оргкомитет съезда вошли такие организации, как «Мемориал», Московская Хельсинская группа, Центр развития демократии и прав человека и др. Спонсорами съезда стали посольства Швейцарии и Королевства Нидерландов (программа «Марта»), МОМ и депутатские фракции — «Яблоко» и Союз правых сил. В съезде участвовали 500 делегатов. Среди них — министры, депутаты, ответственные сотрудники Администрации Президента РФ и Правительства РФ. Главный результат съезда — создание Правительственной комиссии по миграционной политике, членом которой стала председатель Исполкома «Форума переселенческих организаций» Л. Графова.

В Екатеринбурге «Форум» организовал конкурсы для региональных СМИ на самую лучшую публикацию о мигрантах. В 2005 г. совместно с Союзом журналистов России прошел конкурс для журналистов из регионов

«Право на Родину». Проводились миротворческие акции, например в 2002 и 2003 гг. «Рейс Мира».

«Форум» участвует и в подготовке законодательных инициатив. В августе 2003 г. им были подготовлены проекты федеральных законов «О репатриации в Российскую Федерацию» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Эти проекты с пояснительными записками направлены на правовую экспертизу в Администрацию Президента РФ. В августе—ноябре 2003 г., феврале 2004 г. «Форум» направил свои предложения об изменении законодательства в сфере правового положения иностранных граждан, трудовой миграции, приобретения российского гражданства и регистрации в Совет Федерации, Государственную Думу РФ, ФМС МВД России и другие органы власти. В 2005 и 2006 гг. представители «Форума» принимали участие в работе комиссии по подготовке концепции и проектов программ и нормативных актов по миграционной политике, в частности Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Глава 11. УСЛОВИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СРЕДЫ И СПЕЦИФИКА РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ В ПРОЦЕССЕ ИХ ИНТЕГРАЦИИ

11.1. Специфика факторов интеграции мигрантов

В работе с мигрантами учитываются предпосылки и характер солидаризации, существовавшей на старом месте, складывающейся на новом месте, а также общая атмосфера в регионе и обществе. Более чем в 30 субъектах РФ были созданы миграционные программы, отражающие местную специфику. При этом социальный работник должен учитывать весь комплекс причин переселения, ценностей и механизмов социальной интеграции на старом и новом месте. Каковы отношения мигранта и новой общности, каков уровень толерантности? Какова динамика социального и правового статуса мигранта?

Есть ли предпосылки для этнокультурных и социальных конфликтов? В какой ситуации оказываются дети мигрантов? Все эти вопросы приходится решать социальному работнику вместе с работниками миграционных служб.

Так, необходимо учитывать роль семьи. С одной стороны, семья помогает человеку выжить в труднейшей ситуации, поддержать, придать новые силы, установить связи с общиной и становится, таким образом, позитивным фактором интеграции. Но в то же время семейным мигрантам приходится особенно трудно. Часть трудовых мигрантов отказывает себе во всем, чтобы отсылать деньги семье, оставшейся на родине. Если их заработки невелики, то тяжелый труд, отсутствие времени и денег для нормального общения не способствуют интеграции. Если же мигрант переезжает с семьей, то в трудной ситуации оказываются прежде всего дети.

Положение детей беженцев в семье, сообществе сверстников, в школе очень часто наносит ущерб их самоидентификации. Незнание языка и культуры принимающей страны приводит к тому, что они чувствуют себя дискомфортно, дезадаптируются, отстают от других учащихся в изучении школьных предметов. Стремление сохранить собственную идентичность, приверженность прежним ценностям, наоборот, обостряет их пребывание в новой среде. Особенно это остро проявляется в школе. Проблемы детей мигрантов в школе могут стать причиной дезадаптированности всей семьи, что вынуждает их покинуть это место жительства и искать новое. Подрываются возможности ребенка получать позитивные ощущения за пределами семьи, т. е. в общине.

В этом смысле община, по мнению немецкого специалиста Ф. Ахерна, оказывает сильное влияние на процесс самосознания личности, ее развитие и определяет все взаимоотношения с другими людьми. Поэтому распад инфраструктуры общины, ее экономический развал и культурная разобщенность ведут к нарушению взаимопонимания, враждебности и росту преступности в данном регионе. Когда отдельные личности и целые семьи теряли связь со своей территорией, они лишались одновременно поддержки людей и соци-

альных институтов. Такая дезадаптация проявлялась как ощущение страха, чувство незащищенности, злобы, тревоги и депрессии. Дети беженцев наряду с родителями всегда остро переживают дезинтеграцию с прежней общиной. А процесс формирования новой общины в принимающей среде и адаптация к ней даются им очень трудно, как и приобщение к новой культуре.

Культура является посредником в рамках коллективных интересов людей, представляющих общину. Она выступает цементирующим средством, которое интегрирует общину, придавая ей смысл и необходимую сплоченность. Существующие модели и структуры социализации способствуют передаче культуры от поколения к поколению. Попадая в другую страну, детям необходимо адаптироваться к новой культуре, овладеть новыми ценностями, которые противоречат часто их традиционным ценностям и нормам, что приводит к напряженным отношениям в семье, неизбежным конфликтам. Известно, что большую роль в процессе социализации играет школа. Она постепенно формирует в ребенке нравственные нормы и определенные стандарты поведения. Но в условиях положения беженцев процесс социализации ребенка существенно изменяется. Он уже связан с приобщением к новой культуре, отличной от привычного уклада жизни в семье.

В программах натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации следует учитывать этнические различия мигрантов. Одни программы необходимы для русских мигрантов из Белоруссии, Украины, других государств СНГ и Балтии. Близкие по содержанию программы возможны для русскоязычных иммигрантов других национальностей (украинцы, белорусы, татары, евреи, армяне, молдаване, казахи и др.) из данных государств¹.

¹ До принятия нового Закона о гражданстве (2002) в Россию по безвизовому режиму въехало более 5 млн соотечественников из стран СНГ. После принятия этого Закона, по которому требовалось оформлять вид на жительство, часть их оказалась нелегалами. Поправки в Закон 2003—2005 гг. упростили такие процедуры. Этой категории мигрантов было необходимо в короткие сроки по упрощенной программе предоставить гражданство России и на их обустройство направить основные средства, выделяемые по миграционным программам. Необходимо реализовать требования Федерального закона «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом»

Такие миграционные потоки способствуют сохранению национально-государственной и этнокультурной идентичности россиян. Но необходимо разработать специальные дифференцированные миграционные программы для плохо говорящих по-русски мигрантов из Таджикистана, учитывая их массовый приток, а также иммигрантов из Афганистана, Ирака, Кореи, Вьетнама, Индии и Турции. В перечисленных странах много безработных, поэтому они обладают значительным потенциалом эмиграции, в том числе на территорию России.

В отношении иммигрантов из Китая должна быть разработана особенно взвешенная миграционная стратегия. Компактное расселение иммигрантов из Китая вдоль Государственной границы РФ на Дальнем Востоке, да еще в районах прохождения Транссибирской магистрали, чревато впоследствии возможными серьезными геополитическими осложнениями. Пока еще значительная часть китайцев мигрирует с севера Китая на юг Китая, где разворачивается промышленный бум. Поэтому только небольшая часть миграционного потенциала с севера Китая едет в российское Приморье. Миграционные программы и работа с мигрантами должны учитывать возможные изменения в ориентации китайской миграции. Дифференцированные программы должны быть созданы также для иммигрантов из стран Африки.

Не все иммигранты способны одинаково адаптироваться в иноэтничной среде, к климатическим зонам России. Некоторые этносы, находясь в других странах, в минимальной степени усваивают культуру страны пребывания, интегрируются только в диаспоре (китайцы, вьетнамцы, турки). Другие этносы (например, индусы) более восприимчивы и толерантны к иной культуре, и если их нормально встречает принимающая среда, они успешно натурализируются в новую общность и даже аккультурируются и ассимилируются. Необходимо учитывать этнические и климатические особенности региона, в который переселяются мигранты. Например, своя специфика есть у северокавказских и дальневосточных регионов России. Сложная этносоциальная обстановка уже сложилась в связи с миграцией в Краснодарском,

Ставропольском, Хабаровском, Приморском краях. Поэтому необходимо сочетание индивидуальной, семейной, групповой, этноориентированной социальной работы с социальным административным планированием. Чрезвычайно важно сотрудничество с органами власти¹, со СМИ в формировании идеологии единства соотечественников, абсолютной ценности каждого человека, идеологии толерантности, совместного труда и единой судьбы. В этом плане важна специальная пропаганда прав человека, а именно — разъяснение прав вынужденных переселенцев, добровольных переселенцев и других мигрантов. В индивидуальной работе применим весь арсенал методов специалиста социальной сферы: социально-психологических, личностно-психологических, социометрических, возрастной психологии, медико-социальных, консультационно-правовых. При групповой работе продуктивны методики «группы самостоятельного опыта», «группы взаимопомощи», групповой психотерапии, поддержки соседских общностей (в местах компактного проживания), землячеств для представительства интересов переселенцев.

Специфические условия для интеграции мигрантов создавались в местах компактного проживания вынужденных переселенцев. При компактном расселении вынужденных переселенцев им оказывалась со стороны государства финансовая помощь для создания инженерной и социальной инфраструктуры поселений, а также рабочих мест. В случае переселения в сельскую местность предоставлялись земельные участки из целевого земельного фонда для индивидуального жилищного строительства. Создавались условия для ведения личного подсобного хозяйства и создания крестьянских (фермерских) хозяйств. Но бывает, что компактность поселения мигрантов приводит к их изолированной натурализации, сохранению отрыва от социальной среды. Мигранты замыкаются в своем кругу и только в формальном плане общаются с местными жителями и муниципальными властями. В таких случаях необходимы мероприятия, способствующие большей открытости ми-

¹ При них создаются экспертно-консультативные советы.

грантских сообществ, иначе негативные моменты в восприятии их со стороны принимающего общества будут усугубляться.

В целях стимулирования переселения на малонаселенные и удаленные территории следует совершенствовать систему дифференциации экономических стимулов в зависимости от предложенных и выбранных вынужденными переселенцами мест для постоянного (временного) проживания. Государственный контроль за использованием земельных участков, предоставленных из целевого земельного фонда для размещения поселений, жилищного строительства, в том числе индивидуального, личного подсобного хозяйства и иных нужд, осуществляют органы государственной власти РФ по земельным ресурсам и землеустройству (территориальные органы, а также другие специально уполномоченные государственные органы в соответствии с установленным порядком). Разработана система действенного контроля за выделением земельных участков для размещения поселений вынужденных переселенцев и использованием созданного целевого земельного фонда.

Федеральная миграционная программа предусматривает создание 107 таких мест на территории России. Наиболее крупное из них находится в г. Борисоглебске Воронежской области для вынужденных мигрантов из Таджикистана (22 тыс. чел.). Большое компактное поселение беженцев и вынужденных переселенцев расположено в Воротынске Калужской области, куда в 1989-1990 гг. из зоны Карабахского конфликта, а затем, после резни в Баку и Сумгаите, самолетами МЧС были доставлены первые тысячи мигрантов. За 10 лет миграции население компактного поселения выросло с 2 до 14 тыс. чел., являя собой уникальный социум и общественный феномен, который еще предстоит изучать. Иногда в новом месте сохраняется ранее сплоченный коллектив мигрантов. Например, в Орловскую область, в тургеневские места, переехала сначала группа духоборов из Грузии, создав свою общину, а затем группа молокан. В подобных новых естественно-антропологических и социокультурных условиях солидарности социальные работники могут опереться на общность переселенцев, практикуя методики «группы самостоятельного

опыта», «развития через группу психосоциальной компетенции». Ф. Ахерн отмечает, что основой большинства программ должны быть так называемые «вторичные предупредительные меры» на уровне общины, семьи или отдельной личности, помогающие беженцам вновь создать свои общины на новой земле, наладить связи между индивидами и семьями.

Для значительного числа мигрантов на основе Федеральной миграционной программы проводилось некомпактное расселение (936 тыс. чел. — 9,3 тыс. семей). Здесь проблемы реинтеграции могут быть осложнены в зависимости от различных параметров среды и характеристик самого мигранта¹. Но гораздо сложнее были условия интеграции при значительных потоках вынужденных мигрантов в Ингушетии, Чечне, Ставрополье, расселяемых во временных лагерях или вообще не получающих государственной защиты из-за недостатков в организации.

Социальный работник может продуктивно влиять на восстановление естественно-антропологических, духовно-культурных, агентно-профессиональных условий и прав мигранта. Сотрудничество с медицинскими учреждениями, миграционными службами и службами занятости помогает в вопросах трудоустройства, профессиональной ориентации, профессиональной адаптации мигрантов. Все вместе это работает на интеграцию переселенцев и их общностей. Специализация социального работника на вопросах миграции обязательно включает решение данных проблем в контексте изучения этнокультурных особенностей контингента мигрантов.

При этом социальный работник непосредственно или опосредованно опирается на помощь специализированных государственных и общественных организаций и учреждений по вопросам мигрантов.

¹ Например, в г. Саратове создан район межнационального проживания, ставший центром работы с мигрантами и этническими общинами, которым предоставляется возможность участвовать в работе органов власти и Общественной палаты при губернаторе

В 1990-е гг. на переднем плане оказались экстренные виды вынужденной миграции, что наложило отпечаток на характер социальной работы. В 2000-е гг. социальные работники смогут уделять внимание не только вынужденной миграции, но и участвовать в проектах управляемой миграции в разных регионах, активнее участвовать в разработке и реализации научно обоснованной политики реинтеграции с учетом процессов глобализации. В Концепции регулирования миграционных процессов обращено уже большое внимание социально-экономическим миграциям. В Федеральной миграционной программе на 2006—2010 гг. предусмотрены миграционные амнистии, более детальный учет потребностей регионов в рабочей силе, а также подготовка и переподготовка специалистов по миграции, в том числе изучение культур различных миграционных контингентов.

Ф. Ахерн говорит о необходимости создания **комплексной программы подготовки социальных работников для работы с беженцами, в том числе и с детьми мигрантов**. Эта программа должна быть разработана с учетом деятельности соцработников в разных условиях. Студентам следует знать корни этого феномена, причины возникновения миграции, все процессы, связанные с поселением беженцев, периодом их адаптации вплоть до приведения к нормальной жизни. Натурализация, аккультурация, профессиональная адаптация будут проходить успешнее, если удастся наладить работу с мигрантами на уровне общин и семей.

11.2. Социальная работа с разными категориями реальных и потенциальных иммигрантов

11.2.1. Социальная работа с мигрантами, пострадавшими в результате торговли людьми и использования принудительного труда

Процесс миграции может обрастать криминальными связями. В частности, распространенными являются торговля людьми для различной эксплуатации. Эту проблему рассматривали даже в ООН. Например, подобные группы действуют и в таких странах, как США и Канада, где накоплен бес-

прецедентный опыт работы с мигрантами. Министерство Канады по делам гражданства и иммиграции сообщало, что в 2003 г. на юге провинции Онтарио и в Торонто на стройплощадках скопилось около 200 тыс. нелегальных мигрантов¹. Организованные преступные группировки занимаются торговлей людьми и продажей их в рабство. По данным, озвученным на слушаниях Мосгордумы 30 марта 2006 г., такие группы каждый год вывозят за рубеж 50 тыс. россиянок и жительниц стран СНГ для продажи в публичные дома². Помимо того, что это сильно сказывается на демографических показателях России, это еще имеет и тяжелые социально-психологические последствия для жертв подобных группировок.

Трудящиеся мигранты, особенно нелегальные, довольно часто попадают в условия принудительного (нередко рабского) труда. Такой риск существует во многих странах. Но в России, как отмечают ученые Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, эти риски многократно возрастают из-за смычки недобросовестных работодателей с правоохранительными органами и коррупции³. Такие мигранты боятся обращаться в милицию или прокуратуру, так как могут подвергнуться депортации. Одно из обследований свидетельствует, что 25% мигрантов принуждены работать сверх положенного времени, 20% — выполнять работу, не входящую в их обязанности, с недоплатой сталкиваются 28% респондентов, с регулярными задержками зарплаты — 13% (данные Г.С. Витковской). Более чем в 20% случаев работодатели изымают паспорта у трудовых мигрантов. Только 37% опрошенных мигрантов отметили, что они могут свободно уйти от работодателей, 18% из них в Москве и 15% в Ставропольском крае заявили о наличии долга перед работодателем, 31% в Москве содержались взаперти, были ограничены в свободе перемещения.

¹ См.: Московский комсомолец. 2003. 19 декабря.

² Тысячи девушек из Украины и Молдавии подвергаются эксплуатации в Москве, Санкт-Петербурге, других крупных городах в подпольных домах терпимости, саунах, массажных кабинетах, «работают» на дорогах (см.: Российская газета. 2006. 31 марта).

³ См.: Население и общество. 2005. № 92. С. 3

Согласно опросу 2003 г., 70% таджикских трудовых мигрантов не выходили на улицу со своего места работы, где они и проживали¹. Эксперты приходят к выводу, что принудительным трудом в России заняты 70-80% нелегальных мигрантов, постоянно присутствующих на российском рынке труда (в том числе 70—100 тыс. в сфере секс-индустрии. Такие мигранты нуждаются в помощи не только правоохранительных органов, но и социальных работников, однако в силу нелегального положения мигрантов, даже при наличии средств, такую помощь оказывать сложно.

Москва стала перевалочным пунктом, где сходятся каналы работоторговли мужчинами и женщинами со всех бывших союзных республик, и транзитным центром продажи женщин в публичные дома. Такая полудобровольная-полупринудительная транзитная миграция, часто сопровождающаяся обманом, создает условия для криминализации миграционных отношений. Надо учитывать и то, что нередко условия, в частности законодательство, загоняют мигрантов в нелегальное положение, вынуждающее совершать их противоправные действия. Здесь также немало направлений деятельности не только для правоохранительных органов, но также и для миграционной политики и социальной работы. Дело не должно замыкаться на выявлении и наказании преступлений по новым статьям, введенным в УК РФ в 2003 г. («Торговля людьми», «Использование рабского труда»), необходимы государственные программы по профилактике этого явления, а также социальная, медицинская, психологическая помощь.

Возникает необходимость помощи людям, ставшим жертвами работоторговцев. Например, некоммерческая организация «Ангел», финансируемая из-за рубежа, осуществляет поиск пострадавших от торговли людьми, содействует их репатриации, оказывает психологическую и юридическую помощь, проводит медицинскую и социальную реабилитацию. Она организовала бес-

¹ См.: Тюрюканова Е. Трудовая миграция в России // Отечественные записки. 2004. № 4. С. 62.

платную русскоязычную «горячую линию», круглосуточно помогающую пострадавшим получить срочную информацию, которая способна помочь им вырваться из критической ситуации, где бы они не находились. За 3 года специалисты провели беседы с 5 тыс. обратившихся к ним мигрантов и их родственниками.

Организация «Ангел» участвует в создании социальных приютов, где оказывается реабилитационная помощь пострадавшим. В 2003 г. такие приюты открылись в Казани, Петрозаводске, Мурманске, два в Санкт-Петербурге (один для девочек-подростков, другой для женщин). С мая 2004 г. начали действовать приюты в Иркутске, Челябинске, Ярославле, Нижнем Новгороде. По итогам слушаний в Мосгордуме, решено обратиться к Правительству Москвы с предложением создать в столице специализированный антикризисный центр для помощи пострадавшим. Специалистов по работе с ними и необходимое оборудование готова предоставить организация «Ангел». Предложено также расширить социальную рекламу в метрополитене, на остановках общественного транспорта для информации москвичей и гостей столицы, самих пострадавших об этой проблеме и возможных путях ее решения. Координировать эту деятельность должна специально созданная рабочая группа из сотрудников органов здравоохранения, социальной защиты и правопорядка, представителей законодательной и исполнительной властей¹.

Социальная работа с такими категориями мигрантов важна по нескольким причинам. Помимо универсальной гуманитарно-правовой причины (уважение достоинства, защита прав человека) следует учесть, что среди мигрантов оказались и наши соотечественники, переехавшие в Россию еще в 1990-х гг., но не получившие возможности нормально легализоваться. Необходимо думать и о том, какой имидж России складывается в странах СНГ, потому что мигранты из этих стран могут переориентироваться на рынки труда в других государствах. Наконец, возникает и обратный эффект: рус-

¹ См.: Российская газета. 2006. 31 марта.

ские (и русскоязычные вообще), живущие в других постсоветских государствах, из-за этого бесправия мигрантов в России также будут попадать чаще в ситуации нарушения прав человека. Бесчеловечное отношение, ксенофобия как «бумеранг» будет ударять по «своим».

11.2.2. Социальная работа с потенциальными репатриантами и добровольными переселенцами

Трагическая история России способствовала тому, что миллионы наших соотечественников покидали родину и «оседали» во многих странах мира. Миллионы людей в СССР переезжали из России в братские союзные республики для оказания помощи в строительстве, в развитии промышленности, науки, образования, медицины. Преобразования 1990-х гг. не прервали отношений с соотечественниками за рубежом, но создали новые условия для их развития. С принятием Закона о гражданстве 1991 г. Россия дала возможность соотечественникам — жертвам исторических потрясений и репрессий — и их потомкам при желании восстановить российское гражданство и вернуться на историческую родину. Наши соотечественники за рубежом в государствах — участниках СНГ и странах Балтии столкнулись со сложной экономической, культурной и психологической ситуацией и, безусловно, нуждаются в помощи и поддержке России. Правда, в 2002 г. был принят Закон о гражданстве, который способствовал некоторому отчуждению соотечественников, что впоследствии было исправлено с принятием поправок в законы, программ переселения соотечественников в Россию, созданием миграционных трудовых бирж, российских культурных центров в странах СНГ.

Соотечественники в зарубежных странах, особенно в СНГ и Балтии, составляют своеобразную геокультурную периферию России. Слово «периферия» не несет здесь пренебрежительного оттенка, а означает, что соотечественники видят в России культурный центр, ориентиры для поддержания русского языка, русской литературы, культуры и образования на русском языке.

По своему правовому положению выходцы из России относятся к трем различным категориям: граждане России, граждане государства проживания (меньшинства) и лица без гражданства (апатриды) — граждане, имеющие и не имеющие вид на жительство в стране фактического проживания¹. Их различный юридический статус должен учитываться в миграционной политике, работе по натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации и стать стратегической линией в отношениях с соотечественниками. Это не противоречит, а наоборот, поддерживает гармоничное сочетание российской культурной жизни с жизнью соотечественников за рубежом. Добровольная интеграция наших соотечественников в политическую, социальную, экономическую и культурную жизнь новых независимых государств не должна противоречить сохранению собственной культурной самобытности русских, украинцев, белорусов, татар, других народов, имеющих органичную связь с Россией как исторической родиной.

Такая политика направлена на формирование благоприятной геокультурной среды, т. е. восприятия России нашими соотечественниками в государствах СНГ и Балтии. Это необходимо не только для предотвращения массового нерегулируемого исхода наших соотечественников из данных государств. Благоприятная геокультурная ситуация важна не только потому, что может предотвратить социальную напряженность, но и для подготовки соотечественников к принятию решения переехать в Россию, к будущему процессу натурализации, аккультурации, адаптации в России². Иногда опасные конфликтные ситуации возникают то в одной, то в другой стране, как было, например, в Киргизии в 2005 г., после чего увеличилось число людей, решивших уезжать в Россию. В таких условиях наша страна должна обеспечить прием на своей территории тех, кто не смог или не имел возможности адаптироваться к новой ситуации и решил вернуться на свою историческую ро-

¹ См.: *Авакьян С.Л.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. М., 2003

² См.: *Лебедева Н.М.* Новая русская диаспора. М., 1995.

дину. Для этого необходимо оказывать социальную помощь, разрабатывать программы переселения соотечественников.

Помощь России соотечественникам должна оказываться на основе двусторонних соглашений, путем принятия мер, согласованных с органами государственной власти соответствующей страны. Содержание договоров должно учитывать специфику каждой страны. Долг Правительства РФ — не допускать ущемления прав своих соотечественников за рубежом. Решение вопросов финансового, экономического, социального, военно-политического сотрудничества России с конкретными государствами должно ставиться в зависимость от реальной позиции руководства данных государств в области соблюдения прав и интересов россиян на их территории. Разрабатываются меры по поддержке со стороны России социально незащищенных категорий соотечественников. Подписываются соглашения по вопросам социального обеспечения с теми государствами ближнего зарубежья, с которыми подобного рода соглашения еще не заключены.

Двусторонние соглашения со странами ближнего зарубежья касаются сотрудничества в области культуры и образования, создания и поддержки российских культурных центров (библиотек, клубов). В рамках двустороннего культурного сотрудничества регулярно проводятся мероприятия по поддержке деятельности русских (славянских), татарских и других центров за рубежом, включая проведение фестивалей, выставок, конкурсов, гастролей театров, творческих коллективов и исполнителей, а также иные акции подобного рода, направленные на сохранение и развитие русской культуры. Эта работа ведется на уровне субъектов РФ в Казахстане, Белоруссии, Украине, Киргизии, Узбекистане, Литве, Латвии. По согласованию с государственными органами соответствующих стран оказывается материальная помощь русским библиотекам, архивам, музеям, театрам, музыкальным и хореографическим ансамблям, художественным студиям и другим творческим коллективам. Предусматривается возможность приема соотечественников из ближне-

го зарубежья в высшие и средние специальные учебные заведения России, их материальной поддержки, а также развитие межвузовского обмена.

В 2005 г. по поручению Президента РФ Правительство РФ разработало программу по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждение такой программы в 2006 г. дало новый импульс в социальной ориентации миграционной политики¹. В Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, предусматривается «постоянное осуществление мониторинга миграционного потенциала, анализ состава участников Программы, мотивов участия». Участники Государственной программы и члены их семей, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки. Размер государственных гарантий, порядок их предоставления, перечень мер социальной поддержки утверждаются Правительством РФ. Предоставление иных государственных гарантий, социальной поддержки, трудоустройство, обеспечение участников Программы и членов их семей необходимым жильем осуществляются в рамках региональных программ переселения.

В Государственной программе предусмотрена работа с потенциальными репатриантами, для чего будут создаваться представительства ФМС России в государствах — участниках СНГ и других государствах. В 2006 г. предполагалось создать представительства ФМС России на Украине, в Казахстане, Узбекистане, Молдавии; в 2007 г. — в Азербайджане, Грузии, Литве, Эстонии, Германии, США, Израиле². Устанавливаются три категории территорий вселения: «А», «Б», «В». При переселении на территорию «А»

¹ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

² См.: План мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утвержден Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. // Российская газета. 2006. 28 июня.

государственные гарантии и социальная поддержка предоставляются в полном объеме; на территорию «Б» — то же самое, за исключением ежемесячного пособия, выплачиваемого при отсутствии работы или дохода от предпринимательской деятельности. При переселении на территории «В» из социальной поддержки исключаются, кроме вышеназванного пособия, также «подъемные». На участников Программы распространяется социальное обслуживание, как на граждан России с начала поселения на новом месте. Социальная работа с добровольными переселенцами предполагает создание условий для полноценной и безболезненной натурализации, аккультурации, профессиональной адаптации и будет варьироваться в зависимости от категории территории вселения.

11.2.3. Социальная работа с семьями и детьми мигрантов

Семьи и дети мигрантов — один из важных каналов, по которому успешно идет интеграция в российское общество. Эта работа ведется как в классических, так и неклассических формах, совместно с семьями «старожилов» и отдельно для мигрантов. Формирование сети учреждений социального обслуживания семьи и детей началось в 1993—1994 гг. в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июня 1992 г. «О мерах по реализации Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 1990 году». В нем органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовалось «содействовать созданию и укреплению территориальной сети учреждений нового типа социальной помощи семье и детям». Такими учреждениями нового типа стали центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи по телефону, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, социальные приюты для детей и подростков, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями. В других учреждениях

социального обслуживания населения открывались отделения по работе с семьей и детьми.

Число социальных услуг семье и детям постоянно возрастает. Если в 1995 г. было обслужено в разных учреждениях социального обслуживания 885 495 семей, то в 2004 г. — 3 336 907 семей. В 2004 г. центры социального обслуживания семьи в России обслужили 9,6 тыс. семей беженцев и вынужденных переселенцев. На 1 января 2005 г. количество таких учреждений в ведении органов социальной защиты населения в 89 субъектах РФ по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 142 и составило 3371.

В ближайшей перспективе планировалось создание свыше 300 учреждений социального обслуживания семьи и детей различного типа.

Вместе с тем было много случаев, когда соответствующая помощь семьям и детям мигрантов не оказывалась или оказывалась формально, несмотря на трудную жизненную ситуацию. Психолог Ф. Ахерн считает, что испытания, которые детям мигрантов приходится переносить, соотносятся с такими понятиями, как «травма», «утрата» и «жестокое лишение». Травма становится последствием страха, связанного со стихийным бедствием, жестокостью со стороны каких-либо людей, войной, этническим конфликтом, унижением. Она воспроизводит стрессовые состояния. Дети беженцев могли оказаться свидетелями бомбежек, убийств, нанесения другому лицу телесных повреждений, могли сами подвергаться насилию. Они нуждаются в психолого-социальной помощи¹. Другие стрессовые ситуации возникают у детей беженцев, когда они сравнивают свое положение и положение детей в благополучных семьях — их одежда, дом, игрушки, питание, а также отношение к ним сверстников. Это обостряет состояние переживания «утраты», что является определяющей характерной чертой статуса беженца.

Понятие «жестокое лишение» отражает потери, которые ведут к наиболее серьезным расстройствам. Для таких детей характерны неврозы,

¹ См.: *Филатов Ф.Р.* Комплексная реабилитация детей вынужденных переселенцев из «горячих точек» // *Работник социальной службы.* 2002. № 2

депрессии, ухудшение умственных способностей, ослабление физической активности. Исследователи отмечают, что наиболее уязвимым в этом отношении является дошкольный и подростковый возраст.

Травматические стрессовые ситуации негативно влияют на состояние здоровья как взрослых, так и детей. Возникает необходимость создания реабилитационных центров, государственных, общественных, курируемых некоммерческими организациями, которые помогают и местному населению, и семьям мигрантов, и беспризорным детям.

В Москве разработана программа «Солнечный круг» для оказания помощи в создании подобных организаций. Общественная организация может ставить перед собой задачи развития различных видов социальной реабилитации детей и их семей. Например, создание курсов обучения воспитателей, социальных работников; помощь действующим центрам и создание собственной сети социально-психологических реабилитационных центров; разработка социально-реабилитационных программ для детей, программ социальной профилактики детской и подростковой дезадаптации, в том числе детской наркомании; выявление потребностей в различных видах социальной и психологической помощи семьям, попавшим в сложную ситуацию; социальный патронаж таких семей; открытие собственных приемных и телефонных линий для обращений граждан, а затем проведения консультаций и направления граждан в соответствующие структуры, представления интересов семей в государственных и иных общественных организациях с целью побуждения их к оказанию практической и социальной помощи, создания экспериментальных групп, классов диагностической, консультативной помощи детям, подросткам и их семьям.

Дети беженцев испытывают суровые лишения из-за недостатка пищи, воды, отсутствия медицинского обслуживания, надлежащего жилья, что ведет к физическому истощению организма. Развитие ребенка в результате замедляется; истощается и его эмоциональный потенциал. Однако социальная помощь детям мигрантов заключается не только в том, чтобы обеспечить им

элементарные условия для реализации естественно-антропологических потребностей (питание, жилье, медицинское обслуживание), но также дать возможность формировать духовно-культурные (учеба, общение с родителями и сверстниками) и агентно-профессиональные (обучение ремеслу, трудовое воспитание) потребности. Эти потребности далеко не везде реализуются. Например, в Волгоградской области по официальным данным более 300 детей и подростков не посещают школу. Но таких детей в области гораздо больше, поскольку не ведется статистика посещения школы детьми мигрантов из государств Средней Азии. Дети этой категории торгуют вдоль дорог. На сезонные работы приезжают рабочие из Таджикистана, остаются потом на зиму, проживая порой в землянках вместе с со своими детьми. Таких детей в школу не оформляют, так как нет необходимых документов. Им в первую очередь необходима социальная помощь, потому что в отличие от родителей, хотя бы слабо изъясняющихся по-русски, дети совсем не знают русского языка. Среди мигрантов, получивших статус вынужденных переселенцев и соответствующее обустройство, некоторые не пускают детей в школу, ограничивают общение с детьми по языковой причине, боясь, что они будут отторгнуты сообществом сверстников.

Подобные примеры, изобилующие и в других субъектах РФ, свидетельствуют о том, что социальная работа с детьми мигрантов, помимо традиционного социального обслуживания (социально-материальных и медико-социальных услуг), должна включать меры психологической адаптации, преодоления отчуждения, умения общаться со сверстниками. Необходимы бесплатные курсы по русскому языку, проводимые по интеграционной социокультурной программе. Кроме того, многим таким детям необходима помощь социальных педагогов, занятие в классах по ликвидации отставания в учебе и социокультурном развитии. Понадобится и психологическая коррекция для части детей мигрантов, некоторые из них, по существу, превращаются в безнадзорных и даже в беспризорных. Обустройство, социальная адаптация последних особенно трудны. В целом требуются специальные учебные про-

граммы, а также социальные услуги, чтобы восстановить нормальные личностные качества, психическое и соматическое состояние, уровень социокультурного развития таких детей, на основе чего только и возможна постепенная интеграция в российское общество.

Для аккультурации и интеграции детей мигрантов немало можно сделать, привлекая ресурсы образования и художественного творчества. Так, общественные движения при поддержке государственных органов провели в 2001 г. I Всероссийский фестиваль для одаренных детей мигрантов «Сквозь тернии к звездам». Фестиваль проходил в два тура. В течение всей осени 14 НПО «Форума» готовили и проводили конкурсы в своих регионах. В декабре победители приехали на заключительный тур в Москву, который проходил с 30 ноября по 1 декабря. Он проводился при содействии Правительства Москвы и Министерства культуры РФ, Российского и Московского фондов культуры, благотворительного фонда «Новые имена» и Центра народной помощи «Благовест». Для фестиваля были выделены (бесплатно) престижные концертные залы (в Словацком центре и Государственном музее А.С. Пушкина). Все дети смогли посетить достопримечательные места столицы и получили подарки. В фестивале участвовало более 200 детей.

Заключительный тур проходил в великолепном концертном зале музея А.С. Пушкина. Авторитетное жюри было поражено талантами детей мигрантов. Лауреатами фестиваля стали 32 чел., 6 победителей получили стипендии фонда «Новые имена», 6 — благодарности от министра культуры РФ. Другие фонды также приняли участие в творческой судьбе наиболее ярких участников фестиваля. По единодушному мнению жюри, традиция детских мигрантских фестивалей должна быть продолжена. О фестивале писала центральная пресса, шли передачи на каналах радио. «Форум переселенческих организаций» продолжил организацию подобных конкурсов. На конкурс в 2005 г. приехали более 100 конкурсантов после отбора в 12 региональных конкурсах. Организаторы конкурса подчеркнули, что искусство помогает детям преодолевать последствия ужасов войны, дает моральную поддержку, пока-

зывает, что среди детей-мигрантов много талантов, что они не обуза, а гордость России.

Московский фонд культуры в 2002 г. провел конкурс детского рисунка, пригласив «Форум» в партнеры. Проводился литературный конкурс для детей мигрантов «Полюби меня, Родина!». Первый конкурс проходил в 2001 г. при материальной поддержке УВКБ ООН, фонда Сороса и при организационной поддержке Союза журналистов России. В 38 региональных СМИ было опубликовано объявление о конкурсе. Более 50 участников из 13 регионов России прислали свои искренние исповеди, рассказы и стихотворения. О судьбе мигрантов написали не только дети из мигрантских семей, но и местные школьники. В жюри конкурса вошли: Г. Остер — детский писатель; В. Соболева — пресс-секретарь УВКБ ООН; Л. Графова — Председатель Исполкома «Форума переселенческих организаций»; П. Гутионтов — заместитель Председателя Союза журналистов РФ; Е. Короткова — корреспондент газеты «Московский комсомолец»; Т. Воронько — руководитель творческих программ Московского фонда культуры; Е. Белугина — журналист Информационного агентства «Миграция». Дипломы были присуждены 13 лауреатам. Им были вручены подарки от Центра народной помощи «Благовест». Остальным участникам посланы благодарственные письма и сувениры от УВКБ ООН. Опубликован сборник лучших конкурсных работ.

В аккультурации и интеграции значительную помощь может оказать и оказывает школа. Большое значение должно придаваться школьному воспитанию и образованию детей мигрантов. Этнокультурные проекты направлены на интеграционную работу, воспитание толерантности, взаимодополняемость культур¹. Проведен конкурс авторов интеграционных проектов из 18 школ, в которых участвовали педагоги и школьники. В 2006 г. была проведена презентация проектов победителей и «круглый стол». В Краснодарском крае, где много детей мигрантов из Армении, прошли уроки на тему «Пуш-

¹ См.: Лебедева Н.М., Стефаненко Т.Г., Лунева С.В. Межкультурный диалог в школе. М., 2004.

кин и армянская поэзия». Подготовлены сценарии классных часов, праздников. В Москве работают школы с этнокультурным компонентом, где учатся дети мигрантов из стран СНГ, Афганистана, Турции, Ирака, а также коренных российских этносов. Например, дети татар, живущих в Москве, с 1998 г. получили возможность учиться в школе № 1186 (Юго-восточный административный округ столицы) с татарским этнокультурным компонентом¹, а корейцы — в школе № 1086 с этнокультурным корейским компонентом образования². В Челябинской области образована школа для детей — представителей такого традиционно кочующего этноса, как цыгане. В структуре Центра межнационального образования «Этносфера» совместно с Московским комитетом образования и УВКБ ООН была создана Информационно-методическая служба, занимающаяся проблемами образования вынужденных мигрантов.

Департамент социальной защиты Правительства Москвы и благотворительный фонд «Самю Сосьяль — Москва» подписали договор о сотрудничестве. Фонд использует парижские методы социальной работы с детьми мигрантов и беспризорниками. Специалисты на машине, принадлежащей фонду, объезжают места, где собираются беспризорники. В данную группу входят водитель-охранник, социальный работник-психолог и медработник. Они выезжают по вечерам к беспризорникам, развозя им еду и одежду. Задача-минимум такой социальной работы — оказать помощь голодным и замерзающим детям, показать, что есть люди, которым они не безразличны. Задача-максимум — помочь этим детям восстановить нормальную идентичность, идентификацию с социальными структурами общества, оказать на них положительное влияние, чтобы они сами отказались от бродячей жизни³.

¹ См.: Абсалямова А. Педагогика толерантности // Этносфера. 2000. № 6 (23). С. 24

² См.: Никитин А. Корейскую школу знают все // Этносфера. 2000. № 3 (20). С. 14.

³ См.: Российская газета. 2006. 31 марта

Дети могут оказываться в эмиграции без родителей и сопровождения взрослых. При обнаружении и задержании детей мигрантов в России они направляются в специализированные учреждения, где до их отправления на родину с ними проводится социальная работа. Государства — участники СНГ подписали Соглашение о сотрудничестве в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания. 2 июня 2006 г. Россия ратифицировала это Соглашение, что поможет урегулировать вопросы содержания маленьких иностранцев в специальных приютах, обеспечивать социальную работу, устанавливать статус ребенка. Ранее возвращение таких детей в страну гражданства (пребывания) решалось через посольства на основании общих гуманитарных норм. Теперь такое возвращение будет легче оформлять на основе Соглашения. •

Но среди детей мигрантов много россиян. Они приезжают в крупные города самостоятельно или оказываются в такой ситуации по причине потери их родителями, обмана, эксплуатации. В Москве таких детей собирается в год около 20 тыс. Их также отправляют в спецприемники, где с ними занимаются сотрудники детских комнат милиции, педагоги и социальные работники. В перспективе такое направление социальной работы будет по-прежнему востребовано, оно потребует координации действий ФМС, управлений социальной защиты, сотрудников детских домов, посольств и консульств, московских школ и интеграционных центров.

УЧЕБНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

Вопросы

1. Каковы предмет и методы изучения социальной работы с мигрантами?
2. Как обосновывается выделение направления социальной работы с мигрантами?
3. Каковы методы социальной работы с мигрантами?
4. Каковы сущность и причины миграции?
5. Каково социальное значение миграции для России?
6. Какие виды миграции характерны для России?
7. Кого можно назвать репатриантами?
8. Какая миграция называется замещающей?
9. Каковы государственные основы социальной работы с мигрантами?
10. В чем заключаются естественно-антропологические особенности положения вынужденных мигрантов?
11. Охарактеризуйте духовно-культурные и агентно-профессиональные потребности мигрантов.
12. Какие международно-правовые акты защищают права мигрантов?
13. Какова роль международных организаций в защите прав мигрантов (ООН, МОТ, ЮНЕСКО)?
14. Какие российские правовые акты защищают права мигрантов?
15. Дайте характеристику Федеральному закону «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (2006).
16. В чем отличие Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» (1991) от Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (2002)?
17. Почему понадобилось вносить поправки в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (2002)?

18. Какие формы социальной работы необходимы для интеграции вынужденных мигрантов?
19. Какие формы государственной помощи предлагаются вынужденным мигрантам (беженцам, вынужденным переселенцам)?
20. Чем отличается статус беженца (вынужденного переселенца)?
21. Кого можно отнести к соотечественникам?
22. Какие региональные законы и подзаконные акты регулируют миграционный процесс и охраняют права мигрантов в известном вам субъекте РФ?
23. Каковы суть и причины нелегальной миграции?
24. Какие положения, на ваш взгляд, необходимо включить в Федеральную миграционную программу России?
25. Что такое миграционная амнистия и возможна ли она в России?
26. Когда и почему необходимы натурализация, аккультурация и профессиональная адаптация мигрантов?
27. Что необходимо для того, чтобы быстрее и успешнее институционализировалась социальная работа с мигрантами?
28. Какие миграционные стратегии применимы в России и какое влияние они оказывают на социальную работу?
29. Чем отличаются миграционные стратегии интеграции, мультикультурализма, изоляции (дифференцированного исключения)?
30. Почему необходима работа с соотечественниками и как она влияет на миграцию?
31. Почему возникают проблемы специализации социальной работы с мигрантами?
32. Перечислите классические и неклассические формы работы с мигрантами.
33. В чем отличие программ интеграции различных этнических потоков мигрантов?

34. Что означает принцип subsidiarity в организации социальной работы?
35. Какие услуги входят в Национальный стандарт социальных услуг Российской Федерации?
36. Чем отличаются формы социальной работы с временными трудовыми мигрантами от работы с репатриантами (добровольными переселенцами)?
37. Какое значение для России имеет Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, утвержденная Указом Президента РФ в 2006 г.?
38. Дайте характеристику таким формам социальной работы, как социальная групповая терапия, работа в общине.
39. Чем указанные формы отличаются от индивидуальной помощи мигрантам?
40. Какую роль играют общественные организации в институционализации социальной работы?

Практические задания

1. Составьте таблицу «Формы социальной работы с мигрантами».
2. Дайте классификацию прав мигрантов, используя международные акты, Конституцию РФ и российское законодательство. Какие еще существуют классификации?
3. Составьте проект программы социальной работы по адаптации вынужденных мигрантов с учетом объема и содержания миграционного потока и особенностей вашего региона.
4. Выясните, какие формы государственной помощи предлагаются вынужденным мигрантам в вашем регионе. Дайте оценку их эффективности.
5. Подготовьте предложения, которые, на ваш взгляд, усовершенствовали бы Государственную программу содействия добровольному переселению соотечественников, живущих за рубежом.
6. Дайте анализ состояния миграции в вашем регионе.
7. Подготовьте обоснование необходимости социальной работы с мигрантами в вашем субъекте РФ.
8. Представьте, что вам предстоит с «нуля» начинать организацию социальной работы с мигрантами в вашем районе. Составьте проект соответствующего плана.
9. Проанализируйте процесс интеграции мигрантов на общероссийском материале (или на материале отдельного региона России).
10. Подготовьте в один из нормативных правовых актов о миграции поправки, регулирующие меры и порядок институционализации социальной работы с мигрантами.
11. Дайте сравнительный анализ социальной работы с мигрантами в России, Германии, Франции, Дании и других странах.
12. Разработайте проект программы мероприятий по созданию интеграционного центра по работе с мигрантами в г. Москве (или другом городе, районе).

13. Разработайте проект программы социальной работы с детьми беженцев из Афганистана с описанием форм социальной работы.
14. Сформулируйте комплекс мероприятий, который вы хотели бы включить в проект программы социальной работы по интеграции детей, родители которых добровольно переселяются из государств — участников СНГ (Киргизии, Украины, Молдавии, Азербайджана, Узбекистана).
15. Представьте, что вам дают поручение организовать социальную работу с группой мигрантов — жертв работорговли. Составьте проект соответствующей программы.
16. Сформулируйте и составьте обоснование проекта социальной работы с беспризорными детьми-мигрантами.
17. Подготовьте проект создания, учредительные документы и документы для регистрации общественной организации мигрантов.
18. Разработайте проект работы по аккультурации мигрантов из Китая (Вьетнама, Индии).
19. Подготовьте проект программы по социальной работе в месте компактного проживания мигрантов.
20. Разработайте проект программы для вынужденных мигрантов с использованием групповой терапии, работы в общине и индивидуальной работы.
21. Подготовьте программу, которая бы предусматривала участие общественных объединений и привлечение спонсоров в реализацию мероприятий по социальной работе с мигрантами.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах (подготовлено Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ) (Извлечения)

Обобщение судебной практики показало, что случаи отказа в принятии исковых заявлений или жалоб по делам данной категории крайне редки. Так, судами г. Санкт-Петербурга за исследуемый период не выносились такие определения. По Воронежской области был один случай отказа в принятии жалобы гражданина Руанды на отказ Миграционной службы Воронежской области в признании его беженцем. Ленинский районный суд г. Воронежа вынес определение об отказе в принятии жалобы по мотиву отсутствия у гражданина Руанды права на обжалование действий Миграционной службы Воронежской области. Указанное определение отменено в кассационном порядке ввиду нарушения норм ГПК РСФСР и дело направлено для рассмотрения по существу.

Можно сделать вывод о том, что сроки рассмотрения жалоб на действия и решения территориальных органов Федеральной миграционной службы России, как правило, превышают установленный 10-дневный срок. Большинство этих дел рассматривается в течение месяца, что объясняется необходимостью истребования дополнительных материалов (иногда из других государств), неявкой заявителей в судебное заседание.

Дела, связанные с применением законодательства о беженцах. При рассмотрении названной категории дел суды руководствовались: Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. Федерального закона от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ является Федеральным законом) с последующими изменениями и дополнениями, постановлением

Правительства РФ от 3 марта 1992 г. № 135 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (в ред. от 23 мая 1998 г.) с изменениями и дополнениями, а также международным законодательством (Конвенцией ООН от 28 июля 1951 г. «О статусе беженцев», Протоколом, касающимся статуса беженцев от 31 января 1967 г., Руководством по процедурам и критериям определения статуса беженцев Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 1979 г.).

<...> Как видно из материалов обобщения судебной практики, суды нередко ставили под сомнение выводы территориальных органов Федеральной миграционной службы России (ФМС) об отказе в предоставлении статуса беженца, обоснованные лишь утверждением о том что обратившееся за получением статуса лицо не подпадает под определение беженца, если такие выводы не подтверждены материалами миграционного дела либо доказательствами, представленными в суд. При подготовке таких дел к судебному заседанию судам следует обращать особое внимание на формирование доказательственной базы. Территориальный орган ФМС России должен доказать, что в соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона «О беженцах» им была проведена надлежащая проверка сведений, изложенных заявителем, и решение об отказе в предоставлении статуса беженца обоснованно. Поскольку в процессе рассмотрения дела интересы территориальных органов ФМС России и лиц, обратившихся за получением статуса беженца, в ряде случаев противоположны, недостаточно использовать в качестве доказательств материалы миграционного дела и документы, удостоверяющие личность заявителя. Заслуживает внимания практика судов г. Санкт-Петербурга, которые для установления юридических обстоятельств по делу исследовали также справки из международных организаций, ФМС России, сообщения СМИ и другие доказательства, в том числе касающиеся общественно-политической, религиозной, этнической обстановки в стране гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) заявителя.

2. Настоящий Федеральный закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Например: Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оставила без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда, которым оставлена без удовлетворения жалоба гражданина Иордании на действия Миграционной службы Санкт-Петербурга, отказавшей ему в предоставлении статуса беженца. Суд всесторонне исследовал причины, побудившие заявителя выехать из Ливана и не возвращаться в страну его гражданской принадлежности — Иорданию, и правильно сделал вывод о том, что ими явились опасность преследования со стороны властей этих государств не за политические убеждения, а за конкретную военную деятельность, а также социально-экономические причины: нестабильность обстановки в данном регионе, слаборазвитая экономика, желание заявителя дать своим детям возможность жить в иных условиях. Вместе с тем Федеральный закон «О беженцах» не предусматривает эти причины в качестве достаточных оснований для предоставления заявителю статуса беженца.

Имеют место случаи обжалования в суд решений (действий) других государственных органов, затрагивающих права беженцев.

Так, Ленинским районным судом г. Самары было рассмотрено дело по жалобе О. на действия администрации Ленинского района г. Самары, отказавшей ей в постоянной регистрации по месту жительства ее сестры в г. Самаре в связи с тем, что в случае такой регистрации будут существенно ухудшены жилищные условия лиц, проживающих в этом жилом помещении. Как установил суд, заявительница О. является беженкой, ее сестра согласна на регистрацию О. с детьми на занимаемой ею жилой площади. Согласно п. 8 постановления Правительства РФ от 3 марта 1992 г. «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» разрешена регистрация

беженцев и вынужденных переселенцев на жилой площади их родных и знакомых при их согласии независимо от размеров жилой площади. При таких обстоятельствах суд правильно удовлетворил жалобу.

В судебном порядке разрешались также споры о выселении беженцев. Гагаринский межмуниципальный (районный) суд Юго-Западного административного округа г. Москвы рассмотрел иск гостиницы «Академическая» к М. о выселении в предоставленное жилое помещение. Как установил суд, на момент рассмотрения дела М. с двумя детьми имели статус беженцев и временно бесплатно проживали в гостинице «Академическая». Самостоятельно М. не принимала никаких мер по реализации права на выбор постоянного места жительства. В 1997 г. М. с семьей была выделена отдельная двухкомнатная квартира в г. Ростове, которая на день судебного заседания оставалась свободной и закрепленной за М. Согласно подп. 6 п. 1 ст. 8 Федерального закона «О беженцах» суд удовлетворил иск о выселении из гостиницы.

Дела, связанные с применением законодательства о вынужденных переселенцах. Как показало обобщение, наибольшее число обращений в суд с жалобами на действия территориальных органов ФМС России связано с отказом в удовлетворении ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем.

Курганский городской суд признал правомерным отказ Миграционной службы Курганской области предоставить П. с семьей статус вынужденного переселенца. Суд установил, что П. зарегистрирована на территории России 30 июня 1997 г. и впервые в миграционную службу обратилась 3 марта 1999 г. В судебном заседании она пояснила, что пропустила установленный срок на обращение с ходатайством о признании вынужденным переселенцем, поскольку работала и пыталась устроиться на новом месте. Кроме того, как указала П. в ходатайстве в Миграционную службу Курганской области и в суде, ее семья была вынуждена выехать из Казахстана из-за отсутствия там работы, из-за болезни детей, а также из-за загрязненной воды. О каких-либо преследованиях, совершенных в отношении нее лично или ее семьи, П. не за-

являла. Суд пришел к правильному выводу, что в силу подп. 2 и 3 п. 1 ст. 2 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» заявительница с семьей относится к лицам, которые не могут быть признаны вынужденными переселенцами.

Басманный межмуниципальный (районный) суд Центрального административного округа г. Москвы отказал в удовлетворении жалобы В. на действия миграционных органов. Как установил суд, В. имел статус беженца, который был утрачен им в связи с принятием гражданства Российской Федерации. В. обратился в Миграционную службу Республики Адыгея с ходатайством о предоставлении статуса вынужденного переселенца. На момент обращения заявитель имел жилье, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, т. е. был обустроен. Решением Миграционной службы Республики Адыгея В. отказано в предоставлении статуса вынужденного переселенца. Суд пришел к правильному выводу о том, что решение миграционных органов принято в соответствии с п. 4 ст. 1 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах».

Установлены случаи обращений в суды в связи с отказом территориальных органов федеральной миграционной службы России зарегистрировать ходатайство заявителя о предоставлении статуса вынужденного переселенца. Решением Мещанского межмуниципального (районного) суда Центрального административного округа г. Москвы удовлетворена жалоба А. на действия Миграционной службы г. Москвы, отказавшей зарегистрировать ходатайство А. о предоставлении статуса вынужденного переселенца в связи с пропуском месячного срока со дня приобретения гражданства РФ. Согласно подп. 2 п. 1 ст. 2 упомянутого Закона вынужденным переселенцем не может быть признано, в частности, лицо, не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации. Как установил суд, А. являлся беженцем и приобрел гражданство России в порядке регистрации в соответствии с

п.«г» ст. 18 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), однако обратиться с ходатайством в Миграционную службу в месячный срок не мог, так как находился на стационарном лечении в больнице. Суд признал причину уважительной и обязал Миграционную службу г. Москвы зарегистрировать ходатайство.

В судебной практике возникают также вопросы, связанные с реализацией вынужденными переселенцами своих прав. Мигранты З. обратились в Тверской межмуниципальный (районный) суд Центрального административного округа г. Москвы с иском к комитету труда и занятости правительства Москвы, Тверскому отделению управления труда и занятости Центрального административного округа (УТиЗ ЦАО) г. Москвы с просьбой обязать зарегистрировать их в качестве безработных. Суд установил, что З-вы являются вынужденными переселенцами, постоянного места жительства не имеют, зарегистрированы по месту пребывания в г.Москве по конкретному адресу на территории, относящейся к Тверскому отделению УТиЗ ЦАО г.Москвы, в компетенцию которого входит принятие решений о признании граждан безработными. Однако в регистрации З. в качестве безработных Тверское отделение УТиЗ ЦАО г. Москвы отказало со ссылкой на п. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 20 апреля 1996 г.), согласно которому решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина.

Как видно из содержания ст. 1 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», давшей определение понятия вынужденного переселенца, вынужденный переселенец, как правило, не имеет постоянного места жительства. Однако согласно подп. 2 п. 2 ст. 7 названного Закона федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий регистрируют вынужденного

переселенца в качестве безработного в случае невозможности его трудоустройства в соответствии с законодательством РФ независимо от срока проживания в данной местности на территории России. Таким образом, упомянутый Закон не ставит в зависимость право вынужденного переселенца на регистрацию в качестве безработного от вида (постоянного или временного) проживания в данной местности. С учетом изложенного суд правильно обязал Тверское отделение УТиЗ ЦАО г. Москвы повторно рассмотреть вопрос о признании 3. безработными.

Обобщение показало, что при принятии жалоб по делам, связанным с применением законодательства о вынужденных переселенцах, суды иногда испытывают трудности в определении обстоятельств, имеющих юридическое значение, и составлении резолютивной части решения. Так, некоторые суды Ростовской области, рассматривая жалобы на действия территориальных органов ФМС России, выразившиеся в отказе зарегистрировать ходатайство о признании лица вынужденным переселенцем, в резолютивной части решения обязывали территориальный орган ФМС России признать заявителя вынужденным переселенцем. Между тем регистрация ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем и принятие решения о признании лица вынужденным переселенцем — два разных решения, отнесенные в силу ст. 3 и 5 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», к компетенции территориальных органов ФМС России. В случае если лицо не согласно с принятым в отношении него решением территориального органа ФМС России, оно вправе обжаловать его в суд в порядке главы 24.1 ГПК РСФСР в сроки, предусмотренные п. 3 ст. 8 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». Резолютивная часть решения суда по такой жалобе должна содержать вывод о правомерности либо неправомерности обжалуемого решения территориального органа Федеральной миграционной службы России и конкретные меры, необходимые для восстановления прав заявителя.

В соответствии со ст. 248 ГПК РСФСР суд устанавливает факты, имеющие юридическое значение, лишь при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, либо при невозможности восстановления утраченных документов. Однако в некоторых случаях суды устанавливали факты без учета того, связывает ли с ними законодательство о вынужденных переселенцах (в частности, ФЗ «О вынужденных переселенцах», Указ Президента РФ от 5 сентября 1995 г. № 898 «О дополнительных компенсационных выплатах лицам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике» и постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 «О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и (или) имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно») какие-либо юридические последствия. Не всегда суды проверяют доказательства, подтверждающие утверждения заявителей о невозможности получения документов в ином порядке либо невозможности восстановления документов. В нарушение требований ГПК РФ имеют место случаи непривлечения к участию в деле заинтересованных лиц.

Так, Пролетарским районным судом г. Ростова-на-Дону по заявлению Ш. об установлении юридического факта проживания в Чеченской Республике соответствующий территориальный орган Федеральной миграционной службы России вообще не привлекался. Поскольку установление фактов, имеющих юридическое значение, производится судом в порядке особого производства при отсутствии спора о праве, подведомственного судам (ч. 3 ст. 246 ГПК РСФСР), нельзя признать правильным включение в резолютивную часть решения об установлении какого-либо юридического факта вывода о наличии либо отсутствии у заявителя права на удовлетворение ходатайства о признании вынужденным переселенцем, получение денежной компенсации за утраченное в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике жилье и (или) имущество.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Правовые акты

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. «О беженцах».

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах».

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г- «О ратификации Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов».

Федеральный закон от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» .

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации».

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)».

Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы».

Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. «Об утверждении Государственной программы «О мерах по оказанию содействия добровольному пере-

селению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Закон г. Москвы от 19 сентября 2001 г. № 51 «Об учете иностранной рабочей силы в городе Москве».

Постановление Правительства РФ от 14 марта 1995 г. № 249 «О порядке формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования».

Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. № 845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». Постановление Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 483 «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2002-2005 годы».

Постановление Правительства РФ от 25 августа 2001 г. № 629 «О федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)».

Постановление Правительства РФ от 30 октября 2002 г. № 782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

Постановление Правительства РФ от 4 июня 2003 г. № 325 «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» (с особым мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая).

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура». Постановление Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2002 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртчана».

Приказ МВД РФ от 9 октября 2002 г. № 971 «Об утверждении Порядка предоставления вынужденным переселенцам безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья».

Приказ МВД РФ от 19 октября 2002 г. № 1011 «О порядке финансирования вынужденным переселенцам безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья».

Приказ МВД РФ, МИД РФ, Минтранса РФ, МПС РФ, ГТК РФ и ФПС РФ от 11 ноября 2002 г. № 1095/16531/143/49/1189/692 «О введении в действие миграционных карт».

Приказ МВД РФ от 14 апреля 2003 г. № 250 «Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание и видов на жительство».

Литература

Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юринформцентр, 2003.

Бадыштова И.М. Толерантность местного населения к мигрантам // Социс. 2003. № 6.

Безюлева Г.В., Бондырева С.К., Клименко Н.И., Назарова Е.А., Шеломова Г.М. Социальная адаптация и профессиональная реабилитация мигрантов в учреждениях довузовского профессионального образования — запрос времени. М.: Социально-психологический институт, 2005.

Богомолова Т.Ю., Татлина В.С. Миграция бедности: масштабы, воспроизводство, социальный спектр // Социс. 2004. № 12.

Витковская Г.С. Работа с беженцами и ищущими убежища лицами в Российской Федерации: роль НПО // УВКБ ООН, 2002.

Государство. Антропоток: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002.

Гражданство и регистрация. М.: Юринформ, 2006.

Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997.

Дмитриев А.В. Конфликтогенность миграции: Глобальный аспект // Социс. 2004. № Ю.

Дмитриев А.В. Миграция: Конфликтное измерение. М.: АЛЬФА-М, 2006.

Доципин Ю.П. Социальная значимость факторов вынужденной миграции // Социс. 2001. № 1.

Зайончковская Ж.А. Западный дрейф // Эксперт. 2003. № 39 (392).

Емельянова А.А., Раков А.А. Вынужденная миграция в рамках постсоветского пространства // Народонаселение. 2005. № 1.

Иноземцев В.Л. Иммиграция: новые проблемы нового столетия // Социс. 2003. № 4.

Кириллова Е.К. Проблемы вынужденных переселенцев в России: глазами мигрантов // Социс. 2004. №11.

Костыря Е.А. Миграционные процессы в России и уровень терпимости населения // История государства и права. 2005. № 7.

Любин В. Революция миграции и ее регулирование в Европе // Россия - XXI. 2004. № 5.

Мкртчян КВ. Миграция и средства массовой информации: реальные и мнимые угрозы // Космополис. 2003. № 3(5).

Мкртчян Н.В. Миграция и регион (на примере Приволжского федерального округа) // Мир России. 2004. № 2.

Моденов В.А., Носов А.Г. Миграция: История, реальность, перспективы. М.: Прометей, 2002.

Научно-методический сборник по правовым и социокультурным проблемам адаптации и интеграции граждан-мигрантов в жизнь столицы. М.: Московский Дом национальностей, 2005.

Орешкин О. Россия и миграция трудовых ресурсов // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 3.

Осипов Г.А. Механизм деградации общества. М.: Весь мир, 2005.

Основы социальной работы / Под ред. П.Д. Павленка. М.: ИНФРА-М, 2006.

Петров В.Н. Этнические мигранты и полиэтничная принимающая среда: проблемы толерантности // Социс. 2003. № 7.

Предположительная численность населения Российской Федерации до 2016 г. // Стат. бюллетень. М.: Росстат, 1998.

Рыбаковский Л.Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы // Социс. 2005. № 3.

Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие России: первые итоги. Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2001.

Савва М.В. Интеграция беженцев и вынужденных переселенцев на Юге России: первые итоги. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2001.

Савва М.В. Новые диаспоры Краснодарского края. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2006.

Самара Г.Н. Социокультурная адаптация в современном российском обществе // Вестник Московского университета. Серия 12. Социология и политология. 2006. № 3.

Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: Правовое регулирование. М.: Изд-во Wolter Kluwer, 2006.

Технологии социального обслуживания населения / Под ред. В.Г. Попова, Е.И. Холостовой. М.: Магистр-пресс, 2000.

Тюркин М. Стратегия развития миграционной политики в России // Россия в глобальной политике. 2005. Т. 3. № 1.

Тюркин М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2004. № 9.

Филатов Ф.Р. Комплексная реабилитация детей вынужденных переселенцев из «горячих точек» // Работник социальной службы. 2002. № 2.

Щедрин О. В. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? // Социс. 2004. № 11.

Юдина Т.Н. Социология миграции: К формированию нового научного направления. М.: Дашков и К, 2004.

Boswell Chr. European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. L.: Royal Institut of International Affairs, 2003.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Раздел I

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Глава 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОДОЛОГИЯ

Миграция с точки зрения социальной работы

Виды миграции населения

Предмет и методы социальной работы с мигрантами

Глава 2. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

Причины и масштабы миграционных процессов

Динамика миграции на постсоветском пространстве СНГ и Балтии

Раздел II

ЖИЗНЕСФЕРНЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Глава 3. ОБЩЕСТВО И ЖИЗНЕСФЕРНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ МИГРАНТОВ

Глава 4. ЕСТЕСТВЕННО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Миграция и социально-демографические проблемы

Замещающая миграция и оздоровление естественно-антропологической сферы

Жилье для мигрантов как проблема естественно-антропологической сферы

Глава 5. ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫЕ ОСНОВЫ

5.1. Духовно-культурная сфера принимающего общества

5.2. Миграция и проблемы российской идентичности

Ксенофобия и толерантность по отношению к мигрантам

Формирование толерантного сознания

Глава 6. АГЕНТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Значение трудовой миграции

Характер современной трудовой миграции

Перспективы трудовой миграции

Раздел III

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Глава 7. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА

Возрастание социальной роли миграционной политики

Социально-гуманитарные задачи миграционной политики

Координация действий государственных и негосударственных институтов

Глава 8. ГУМАНИТАРНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА

Гарантии прав мигрантов

Международные и государственно-правовые основы натурализации беженцев, вынужденных переселенцев и других мигрантов

Правовое регулирование внешней трудовой миграции

Раздел IV

ПОМОЩЬ МИГРАНТАМ КАК НАПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

Глава 9. ПРОБЛЕМЫ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Функциональные основания выделения направления социальной работы с мигрантами

Функциональная определенность социальной работы с мигрантами в России

Проблема преодоления ограничений в получении социальной помощи
иммигрантами

Опыт специализации социальной работы в зарубежных странах

Глава 10. ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ

Понятия формы и содержания социальной работы с мигрантами

Проблема определения форм социальной работы с мигрантами

Государственные социальные услуги и мигранты

Классические формы социальной работы с мигрантами

Неклассические формы работы с мигрантами

Значение участия негосударственных организаций в работе с мигран-
тами

«Форум переселенческих организаций» в России

Глава 11. УСЛОВИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СРЕДЫ И СПЕЦИФИКА РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ В ПРОЦЕССЕ ИХ ИНТЕГРАЦИИ

Специфика факторов интеграции мигрантов

Социальная работа с разными категориями реальных и потенциальных
иммигрантов

УЧЕБНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с приме-
нением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах
(подготовлено Судебной коллегией по гражданским делам Верховного
Суда РФ) (Извлечения)

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА